



derechos humanos de **Policías y Militares**

Informe sobre el cumplimiento de los derechos que corresponden al personal policial y militar afectado en su integridad personal en el cumplimiento de su función

derechos humanos de **Policías y Militares**

Informe sobre el cumplimiento de los derechos que corresponden al personal policial y militar afectado en su integridad personal en el cumplimiento de su función

Derechos Humanos de Policías y Militares

Derechos reservados de esta edición

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Se puede reproducir libremente citando la fuente

Primera edición julio de 2010

Índice

Presentación	7
Introducción	9
	11
1. Marco general de protección de los derechos de los policías, militares y de sus familiares: Aplicación de normas internacionales y constitucionales	
a. La protección del Derecho Internacional de Derechos Humanos	11
b. La protección de las Normas Internacionales de Trabajo	13
c. La protección del Derecho Constitucional	15
2. Análisis de la normativa sobre los beneficios del personal militar-policial: Análisis de los beneficios generales de los policías y militares	17
2.1. Sepelio, luto, apoyo funerario y subsidio por fallecimiento	18
2.1.1. Sepelio	18
2.1.2. Luto	20
2.1.3. Apoyo funerario	20
2.1.4. Subsidio por fallecimiento	24
2.2. Atención de salud	25
2.3. Pensiones	34
2.3.1. Pensión de invalidez	36
2.3.2. Pensión de sobrevivientes	43
2.3.3. Pensión de Viudez	46
2.3.4. Pensión de orfandad	47
2.3.5. Pensi3n de ascendientes	47
2.4. Beneficio de Combustible	50
2.5. Beneficio de Seguro de vida	54
2.6. Beneficio de Vivienda	59

2.7.	Beneficio de Trabajo en unidades administrativas	64
2.8.	Beneficio en la admisión en las Escuelas de Formación de la Policía Nacional de los hijos del personal	65
2.9.	Beneficio de Ascenso excepcional	66
2.10.	Beneficio de Fondo de Seguro de Retiro	70
2.11.	Compensación por Tiempo de Servicio	74
2.12.	Indemnizaciones por cesación	75
3.	Beneficios por conflictos específicos	77
3.1.	Terrorismo	77
3.2.	Héroes del Cenepa (Conflicto armado con Ecuador en 1995)	81
3.3.	Bagua y VRAE	91
4.	En cumplimiento de su función. Obstáculos para el acceso a los derechos y beneficios Percepciones de los usuarios	94
4.1	Actuación de emergencia	94
4.2	Problemas en el acceso	97
4.3	Secuelas	103
5.	Algunas conclusiones y recomendaciones	107

Presentación

Este informe ha sido muy especial para nosotros. Es el fruto de una permanente preocupación por la situación de nuestra policía y nuestros soldados. Por vencer resistencias y prejuicios desde todos lados, para colocar sus derechos en el lugar que les corresponde. En lo más visible de los asuntos públicos.

Se ha acusado a los organismos de derechos humanos, por largos años, de no prestar atención a las demandas de este sector de nuestra sociedad. Sin embargo, desde la CNDDHH este ha sido un tema recurrente de trabajo, y así lo muestran numerosas acciones que ahora no es lugar para detallar. Y esto porque este trabajo no se hace para responder a una campaña de desprestigio. Se hace porque corresponde. Porque bien visto, el personal policial militar, especialmente el destacado a zonas peligrosas, es en la práctica un sector vulnerable de la sociedad.

Es un asunto de derechos humanos, puros y duros. De afectación a la vida y la integridad. Y más aún, de abandono y desidia estatal cuando, ya víctimas, los familiares o sobrevivientes luchan por acceder a justas reparaciones.

¿No es similar esta lucha y este sufrimiento de viudas o deudos en general, al que viven otras víctimas de la injusticia en nuestro país? ¿No hay una misma ausencia de voluntad política por atender a quienes fueron servidores públicos?

Es la misma desidia y sí, es el mismo Estado. Y son las mismas víctimas. Y para nosotros no hay ninguna diferencia.

Esperamos realmente que este informe, en su modestia, sea una herramienta útil para quienes deben afrontar terribles momentos, cuando se produce una afectación a la integridad personal como consecuencia de un acto de servicio o similares. Y que también llame la atención de autoridades y opinión pública sobre una realidad evidente, que la vemos a diario en los medios de comunicación, pero que no elaboramos como problema social ¿qué sucede, qué viven, qué sufren las familias o los sobrevivientes de los atentados terroristas que vemos desde la comodidad de nuestros hogares, cuando ya la noticia ha pasado?

Queremos dedicar este documento a todos y todas las víctimas de la policía y las fuerzas armadas y a sus familias, que han sufrido y sufren aún por sus seres queridos, y agradecer con profundo aprecio a los valientes líderes y lideresas de las asociaciones de víctimas y familiares policiales y militares, como la señora Ana María Rivera (AVIDOVIS), el comandante PNP (r) señor Rómulo Atte (AVISFAIP) y muchos otros, que se acercaron a nosotros y nos confiaron sus duras experiencias en la defensa de sus derechos.

Este informe no habría podido llegar a buen destino sin su confianza y su decidido apoyo.

Para su elaboración han aportado varias personas de nuestro equipo, a quienes debo agradecer: Carlos Landeo, Juan Pablo Pérez, Sofía García, Gustavo Oré, Fernando Chinchay y Ricardo Berjon, que brindaron apoyo y opinión oportuna. El acopio, sistematización y análisis de la información ha sido un trabajo de Ivar Calixto y Joel Cáceres Paredes. La investigación y presentación final ha sido responsabilidad de José Carlos Agüero.

Ronald Gamarra

Secretario Ejecutivo

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Introducción

El presente informe busca llamar la atención respecto de la situación del personal policial y militar afectado en su integridad por actos relativos a su función (acción de armas, actos o como consecuencia de servicios).

Nuestra sociedad encomienda a policías y militares importantes funciones, como velar por la seguridad nacional, el orden público y a la paz social. La finalidad última del cumplimiento de tales funciones, bien entendidos en un marco democrático, es la de hacer efectivo el respeto de la dignidad inherente de todo ser humano.

Grupos interesados o malas interpretaciones, pretenden mostrar que el respeto de los derechos humanos representa un obstáculo en el ejercicio de las funciones de policías y militares. Tal afirmación es inadmisibles en una Democracia, y más aún, redundante en su desprotección, siendo que ejercen sus funciones arriesgando la propia vida y la integridad.

Por ello, en el presente informe, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) pretende avanzar en el reconocimiento público de los derechos humanos de los policías y militares, examinando los principales beneficios que la ley le otorga ante las situaciones de contingencia que afectan su vida e integridad.

Los beneficios sociales son derechos que competen por ley o por otro instrumento jurídico. Por lo tanto, un beneficiario es la persona que resulta favorecida por dicha medida de manera gratuita. En razón de las delicadas funciones que le encomienda la Constitución, el legislador ha otorgado diversos beneficios sociales para los policías y militares tendientes a paliar las lamentables situaciones que les afectan.

Según la OIT, los policías y militares son trabajadores comprendidos dentro de los servicios públicos de urgencias. Por tales servicios se entiende que "[...] han de ocuparse de situaciones excepcionales que se producen en la sociedad y suponen una amenaza para la vida y, por lo tanto, los trabajadores de estos servicios deben hacer frente a acontecimientos y circunstancias que se salen de la rutina de la vida diaria"².

² Organización internacional del Trabajo. Servicios Públicos de Urgencias: el diálogo social en un medio de constante evolución. Ginebra: OIT. 2003, 11p.

Los trabajadores de servicios públicos de urgencia tienen como objetivo principal "Rescatar y proteger a las personas que necesitan ayuda exterior" y como objetivo secundario "Proteger bienes para evitar su destrucción".

Los miembros de la policía y de las fuerzas armadas son titulares de derechos que obligan al Estado. Por ello, se examinarán los beneficios que les corresponden a los familiares ante el deceso del integrante de la policía o de las fuerzas armadas.

Este documento pretende ser una guía útil para que los policías, militares y sus familiares puedan convertirse plenamente en titulares de sus derechos. También, quiere ser un documento que evidencie los principales obstáculos que deben sufrir militares, policías y sus familias para acceder efectivamente a sus derechos. Es por tanto, también un documento de incidencia.

En la primera parte se analizará el marco general de protección de derechos humanos que alcanza al policía y al miembro de las Fuerzas Armadas, tanto la protección dispensada por los tratados de derechos humanos como las normas Internacionales de Trabajo.

En la segunda parte se expondrán los diferentes beneficios que le corresponde a los policías y miembros de las fuerzas armadas y a sus familiares, tales como el beneficio de sepelio, luto, apoyo funerario y subsidio por fallecimiento; luego se analizará los diferentes tipos de pensiones tales como la de invalidez, sobrevivencia, viudez, orfandad, ascendencia, y otros beneficios.

En la tercera parte se describirán los beneficios surgidos por la participación de un conflicto en específico tales como los beneficios especiales de los militares y policías que han combatido el terrorismo, el conflicto armado con el Ecuador, Bagua y el VRAE.

La cuarta parte estará dedicada a exponer, desde el punto de vista del usuario, de la persona concreta que tiene que acudir y movilizar todo este sistema, algunos de sus principales problemas y preocupaciones.

Finalmente, nuestro documento cierra con breves recomendaciones, que en su mayor parte, son propias de los mismos afectados, miembros o familiares de nuestras fuerzas de seguridad.

Marco general de protección de los derechos de los policías, militares y de sus familiares

Aplicación de normas internacionales y constitucionales

Siendo el objeto de este documento informar acerca de los derechos y beneficios específicos que le corresponden al personal militar-policial en estado de invalidez por actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicio o como consecuencia de este) y los derechos que tienen los familiares del personal policial militar (en caso de muerte de los afectados); resulta necesario empezar por destacar la protección general brindada desde el ordenamiento internacional y nacional.

a. La protección en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Como ya se ha señalado, las importantes funciones encomendadas a policías y militares en el marco constitucional no debe hacernos perder de vista que, antes que miembros de las instituciones públicas, son seres humanos que se encuentran amparados en general por todos los tratados de derechos humanos².

Estos son acuerdos jurídicamente obligatorios para los Estados, los cuales asumen obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La primera obligación exige que los Estados no interfieran en el disfrute de los derechos humanos, la segunda que los Estados impidan abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos, y por último, que los Estados adopten las medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. Además de ello, los tratados de derechos humanos brindan una guía en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

² No obstante e o, en casos de conflicto armado interno o internacional existe otro cuerpo legal que regula las actividades de los policías y militares. Sin embargo no profundizaremos en este punto por no ser objeto de nuestro estudio.

Una de las principales características de los derechos humanos es que ellos son interdependientes entre sí. Únicamente para fines pedagógicos³ se los agrupa en tres grandes grupos: Derechos Civiles y Políticos, Derechos Económicos Sociales y Culturales, y los derechos de Solidaridad⁴.

- **Derechos Civiles y Políticos:** Se entiende por estos derechos como aquellos que pertenecen a las personas entendidos como individuos, haciéndolos esencialmente de ejercicio personalísimo⁵. Entre los principales derechos que pertenecen a este grupo encontramos: El derecho a la vida, Derecho a la integridad física, Derecho a la integridad personal, derecho al debido proceso, Derecho a la reunión, etc.
- **Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC):** Son aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado. El término “adecuado” implica el respeto a los aspectos de diversidad cultural, geográfica, medio ambiental, etc. Podemos identificar a los DESC como aquellas condiciones fundamentales para la satisfacción de nuestras necesidades básicas. La satisfacción de las necesidades básicas contribuye a la plena realización del ser humano conforme a su dignidad inherente⁶. Entre los principales derechos económicos, Sociales y Culturales tenemos: El derecho a una alimentación adecuada, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al agua, el derecho al trabajo y los derechos en el trabajo y los derechos culturales⁷.
- **Derecho a la Solidaridad:** Son aquellos derechos surgidos como consecuencia de la especificidad de las circunstancias históricas actuales y que responden ante todo al valor solidaridad. Entre los derechos comprendidos se encuentran el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente sano y el derecho a la paz⁸.

3 También se ha señalado que: “La dignidad de una persona no puede y no debe dividirse en dos esferas: la de los derechos civiles y políticos y la de los derechos económicos, sociales y culturales. La persona no puede vivir libre de la miseria y del temor. No es posible alcanzar el fin último de asegurar el respeto por la dignidad de individuo sin que éste disfrute de todos sus derechos. En: Human Rights Internship Program y Asian Forum for Human Rights and Development, 2000, p. 13.

4 Otras características son: Integrales, progresivos, universales, superestatales e inalienables.

5 Ministerio del Interior. Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial. En: El Peruano, P. 321300.

6 Arelí Sandoval Terán. Los derechos Económicos Sociales y Culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho. México: Deca. 2001. P. 15

7 Amnistía Internacional. Derechos Humanos para la dignidad humana. Una introducción a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Londres: Amnistía Internacional. 2005. PP. 15 a 22

8 o dem.

b. La protección en las Normas Internacionales de Trabajo

La protección de los Convenios de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es la agencia tripartita de la ONU y convoca a gobiernos, empleadores y trabajadores de sus Estados miembros con el fin de emprender acciones conjuntas destinadas a promover el trabajo decente en el mundo⁹, entre otros modos, elaborando normas internacionales de trabajo.

Las Normas Internacionales de Trabajo protegen derechos humanos específicos como los derechos laborales y la seguridad social. Por ello se encuentran directamente relacionadas con la situación de los policías y militares. En líneas generales, podemos señalar que los derechos de los policías, militares y sus familiares se encuentran protegidos por Tratados Internacionales de Derechos Humanos y por Normas Internacionales del Trabajo.

Entre los convenios internacionales de OIT podemos mencionar de forma general al Convenio 102, sobre Seguridad Social (norma mínima), aprobado por nuestro país. Este Convenio establece cuáles son las prestaciones previsionales básicas que un Estado debe resguardar para sus ciudadanos, tales como la asistencia médica, las prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes, entre otras.

Por su parte, el Convenio 159^o, sobre readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), aprobado por nuestro país, las políticas que deben desarrollarse para lograr a readaptación en el empleo de las personas con discapacidad, tales como las medidas positivas para alcanzar lograr la igualdad de oportunidades.

Encontramos, asimismo, al Convenio 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, no aprobado por nuestro país –por lo que únicamente tiene carácter de recomendación–, mediante el cual se establecen las disposiciones que los Estado deben incorporar sobre prestaciones de seguridad social, tales como invalidez, sobreviviente, entre otras, así como el cálculo del pago periódico de estas prestaciones.

Finalmente, mencionamos al Convenio 130, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, no aprobado por nuestro país –por lo que también tiene carácter de recomendación–, mediante el cual se dan las pautas necesarias que un Estado debe contemplar en la atención de Salud de su sistema de seguridad social,

9 Ver: www.ilo.org

tanto en aquellas prestaciones asistenciales como en las que otorgan las prestaciones económicas.

Los Servicios Públicos de Emergencia (SPE)

En el caso específico de los Policías y miembros de la Fuerzas Armadas, la OIT los comprende dentro de los Servicios Públicos de Emergencias (SPE)^{10 11}. Conforme lo señala la OIT *"Los servicios públicos de urgencia han de ocuparse de situaciones excepcionales que se producen en la sociedad y suponen una amenaza para la vida y, por lo tanto, los trabajadores de estos servicios deben hacer frente a acontecimientos y circunstancias que se salen de la rutina de la vida diaria"*¹².

Los trabajadores integrantes de los SPE actúan en circunstancias extremas, su objetivo principal consiste en rescatar y proteger a personas que necesitan ayuda, su trabajo se caracteriza por pasar por periodos de relativa calma y trabajo rutinario a periodos de gran estrés y actividad física debido a que hacen frente a trabajos que implican peligro y riesgos elevados. Asimismo, los trabajadores integrantes del SPU realizan su trabajo bajo una cadena de mando rígida que tiene como finalidad reducir la incertidumbre y garantizar que se cumplan los procedimientos establecidos.

En el caso de los policías y militares, entendido como trabajadores de los SPE, la OIT ha señalado que, contrariamente a lo que se piensa, las precarias condiciones laborales y de seguridad social causan más estrés que los peligros que afrontan en el trabajo. Así se ha señalado que: *"Sorprendentemente, los trabajadores de los SPE tienden a citar factores administrativos u organizativos (sueldo insuficiente, opciones de promoción profesional limitadas, exceso de trámites administrativos o la falta de apoyo) como fuentes de estrés superiores a factores relacionados de manera específica con sus tareas, como el trabajo en turnos rotativos, la interferencia en la vida familiar o el miedo a la enfermedad o a la violencia."*¹³

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo. Revista Trabajo. N° 46, marzo de 2006

¹¹ Si bien es cierto que en el informe Servicios Públicos de Urgencia: el diálogo social en medio de una constante evolución, sólo se analizan la situación de policías, bomberos y sin entrar a analizar la situación de los miembros de las fuerzas armadas si se hace una expresa mención de los miembros de las fuerzas armadas como pertenecientes a los Servicios Públicos de Emergencias. Ver: Organización Internacional de Trabajo. Servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución. Ginebra: O.T. 2003, pp. 2 y 3.

¹² Organización Internacional de Trabajo. Loc. cit. P. 11.

¹³ Ver: <http://www.o.org/public/spanish/bureau/inf/magazine/46/emergency.htm>

CUADRO 1
Convenciones de la OIT

Convenio	Tipo	Estado
Convenio 102	Sobre Seguridad Social (norma mínima)	Aprobado por nuestro país
Convenio 159	Sobre readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)	Aprobado por nuestro país
Convenio 128	Sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes,	No aprobado por nuestro país. Tiene carácter de recomendación
Convenio 130	Sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad,	No aprobado por nuestro país. Tiene carácter de recomendación.

c. La protección del Derecho Constitucional

La Constitución Política del Perú asegura para los policías y miembros de las fuerzas armadas los mismos derechos fundamentales garantizados para todos los ciudadanos, de acuerdo al artículo 2° de la Constitución como son: el derecho a la vida, el derecho a la integridad, a la igualdad ante la ley, etc.

Sin embargo, un reducido número de derechos fundamentales les son limitados debido a la naturaleza de las funciones de la Policía y de la Fuerzas Armadas. Por ejemplo, los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición (2.20), no pueden postular a cargos de elección popular (34°) y no pueden ejercer el derecho a la sindicación (42°)

La Policía y las Fuerzas Armadas en el marco Constitucional

La Constitución señala que la Policía Nacional del Perú tiene como funciones: garantizar, mantener y restablecer el orden público interno; proteger y ayudar a las personas; garantizar el cumplimiento de las leyes; garantizar el patrimonio público y privado; resguardar las fronteras; y prevenir, investigar y combatir la delincuencia¹⁴.

En relación a las Fuerzas Armadas la Constitución señala que se constituyen por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Su función principal es garantizar la

¹⁴ Constitución Política de Estado, Artículo 166°: «La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras».

independencia, la soberanía, y la integridad territorial. En ciertas circunstancias, como en los estados de Excepción asumen el control del orden interno¹⁵.

El régimen de seguridad Social a los Policías y miembros de las Fuerzas Armadas

Ahora bien, respecto a los artículos pertinentes sobre seguridad social, el artículo 10º de la Constitución establece que “el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”. Asimismo, en la segunda disposición final y transitoria de la misma Carta Política se establece que “el Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que este destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional”.

En el caso específico de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, nuestra carta Política establece en su artículo 174º que “los grados y honores, las remuneraciones y las pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional son equivalentes. La ley establece las equivalencias correspondientes al personal militar o policial de carrera que no tiene grado o jerarquía de oficial. En ambos casos, los derechos indicados sólo pueden retirarse a sus titulares por sentencia judicial”. En lo que a ascensos se refiere, el segundo párrafo del artículo 172º del citado cuerpo normativo menciona que “los ascensos se confieren de conformidad con la ley. El Presidente de la República otorga los ascensos de los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y de los generales de la Policía Nacional, según propuesta del instituto correspondiente”.

En el supuesto de afectación a la integridad de los miembros de la Policía y Fuerzas Armadas debemos analizar dicha situación teniendo en cuenta la protección que brinda la Constitución Política. Así, desde la protección que brindan los derechos fundamentales explícitamente reconocidos, en el artículo 23º se establece que: “[...] El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual *protege especialmente* a la madre, al menor de edad y *al impedido que trabajan*” (las cursivas son nuestras). En relación específica a las personas con capacidades distintas, el artículo 7º de la citada Carta Constitucional señala que estas personas “para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental *tienen derecho* al respeto de su dignidad y a *un régimen legal de protección*, atención, readaptación y seguridad” (las cursivas son nuestras).

15 Constitución Política del Estado. Artículo 165º: «Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137º de la Constitución.

Normativa sobre los beneficios del personal militar- policial

Análisis de las normas y procedimientos

La seguridad social puede ser definida como “el conjunto de normas, principios y técnicas que tienen por objeto satisfacer necesidades individuales derivadas de la producción de determinadas contingencias valoradas como socialmente protegibles”¹⁶. Los grandes temas de cualquier sistema de seguridad social son: campo de aplicación personal, prestaciones, organización administrativa, procedimientos y financiamiento.

La seguridad social como derecho humano representa la obligación del Estado de asegurar que todas las personas que habitan su territorio estén protegidas contra accidentes, dificultades y enfermedades. Según el Convenio 102 de la OIT, se define a la seguridad social como:

«[L]a protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales».

«La Seguridad Social tienen como objetivo proteger a todos los miembros de la sociedad frente a todas las contingencias a que se exponen a lo largo de la vida. Por ejemplo, la salud, vejez, cargas familiares, accidentes de trabajo, invalidez, muerte o desempleo, tienen que ser garantizadas obligatoriamente por el Estado, siendo éste responsable de su cumplimiento, asegurando el carácter redistributivo de la riqueza con justicia social».

Unas de las principales características del régimen laboral del personal militar-policial es la elevada probabilidad que estos puedan sufrir lesiones que menoscaben su integridad. Ello se debe a la función que la sociedad les asigna: la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.

16 Jorge Rodríguez Mancini. Curso de derecho de Trabajo y de la seguridad social. Buenos Aires: Astrea, 5ta Edición 2004. 146 p.

En tal sentido, vamos a analizar cuáles son los derechos que corresponden al personal militar policial cuando es afectado en su integridad por actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicios o como consecuencia de este). Además de ello, enumeraremos qué otros derechos y beneficios corresponden a este personal que tengan directa relación con la afectación de su integridad.

2.1. Sepelio, luto, apoyo funerario y subsidio por fallecimiento

La atención del deceso del personal policial y militar acarrea costos que no son previstos por sus familiares. El deceso produce la privación de los ingresos con los que se sustentaba la familia y por otra parte produce un exceso de gastos derivados de la atención de las honras fúnebres. Por ello, mediante los beneficios de sepelio, luto, apoyo funerario y subsidio por fallecimiento las instituciones policiales y militares se obligan a abonar el importe que demande el servicio de sepelio mediante una suma de dinero que debe ser entregado directamente a los familiares de la víctima.

Organismo que entrega el beneficio

Estos beneficios son otorgados por el sector donde el titular desempeñó sus funciones. En caso de que el beneficio no quiera ser otorgado o no se ajuste al monto que corresponda se puede recurrir ante la propia administración que otorgó el beneficio o recurrir al proceso contencioso administrativo.

Debe tomarse en cuenta que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que el proceso de Cumplimiento no es un proceso idóneo para reclamar el otorgamiento del beneficio de sepelio para el personal policial y militar, considerando que la vía idónea para tal reclamo es el proceso contencioso administrativo¹⁷. Sin embargo, creemos que tal decisión no se ajusta con el carácter urgente, impredecible e inmediato que demanda el beneficio de sepelio. Por lo tanto, creemos que sí debería ser atendido por la tutela urgente del Tribunal Constitucional.

2.1.1. Sepelio

Mediante este beneficio se cubren los gastos que se utilizarán para realizar el sepelio del personal fallecido, de acuerdo a la escala y demás parámetros establecidos por el Decreto Supremo N° 140-93-EF del 23 de setiembre de 1993.

17 Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N°1480-2004-AC/TC. Fundamento Jurídico N° 3 y 4.

En este dispositivo se establece que el apoyo de monto del sepelio será para el personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en situación de actividad, disponibilidad, retiro y cesación. En estos casos la escala en la entrega de los montos será la siguiente:

Oficiales	(En nuevos soles)
Oficiales generales y almirantes	1,500
Oficiales superiores	1,167
Oficiales subalternos y cadetes	917
Personal subalterno	
Técnicos	917
Sub-oficiales, oficiales de mar y alumnos	834
Tropa	667
Personal civil	
Profesionales	917
Técnicos	834
Auxiliares	667

Asimismo, cuando el deceso se produzca en acto del servicio o como consecuencia de él, por tratarse de casos que merecen atención especial, cada instituto asumirá los gastos que puedan exceder los montos previstos en la mencionada escala (artículo 2º del Decreto Supremo N° 140-93-EF). En tal sentido, cada instituto revisará el ceremonial y aspectos administrativos para emplear mejor los fondos puestos a disposición (artículo 3º del Decreto Supremo N° 140-93-EF).

Finalmente, se dispone que los gastos por conceptos de sepelio constituirán fondos destinados a mejorar el servicio funerario, no habiendo lugar a reintegro pecuniario a los deudos (artículo 4º del Decreto Supremo N° 140-93-EF).

Cabe preguntarse si es adecuado realizar una escala de montos mayores y menores de acuerdo al grado, cuando se trata de los gastos de sepelio que corresponden a un personal fallecido. ¿A un oficial general se le debe otorgar un mejor y más elaborado sepelio que a un personal de tropa? En ambos casos estamos ante una persona fallecida –algunos en acción de armas o actos de servicio-. En realidad no existen criterios técnicos que justifiquen otorgar más dinero por sepelio a los fallecidos de mayores grados y menos dinero a los de menor rango, por lo que cuestionamos este aspecto.

2.1.2. Luto

Definición

Este beneficio consiste en la entrega directa de dinero a los deudos del personal fallecido.

Beneficiarios

Serán beneficiarios de acuerdo al siguiente orden:

- a. Al cónyuge
- b. Los hijos en partes iguales o sus descendientes, en el caso de que aquellos hubieran fallecido.
- c. Los padres en partes iguales.
- d. Los hermanos en partes iguales.

Dado que este dispositivo no establece específicamente cuál es el sueldo a tomar en cuenta para el cálculo de este beneficio, puede interpretarse de acuerdo con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 008-79-CCFA que se abonará el íntegro de dos sueldos o pensiones al personal Militar Policial.

De lo señalado se entiende que corresponde dicho beneficio tanto al servidor en actividad como al pensionista. En el primer caso podemos colegir, debido a que dicho dispositivo no lo establece, que el sueldo computable para calcular es la remuneración pensionable que recibe el trabajador. En el segundo supuesto, el cálculo del beneficio se realizará sobre el monto de la pensión que haya recibido.

2.1.3. Apoyo funerario

Este beneficio se encuentra regulado por la Resolución Directoral N° 2725-99-DGP-NP/LIMA, del 27 de setiembre de 1999, por la cual se establecen las pautas sobre el otorgamiento, beneficiarios y otras especificaciones sobre el Fondo de Apoyo Funerario a la Policía Nacional.

Los miembros de dicho fondo pueden dividirse en dos: los obligatorios y los voluntarios. En el primer caso encontramos a aquellos servidores de la Policía Nacional en situación de actividad y aquellos en situación de retiro con derecho a pensión, salvo que renuncien expresamente al fondo (artículos 7° y 8°). En el segundo caso (miembros voluntarios), previo pago mensual de sus aportes, pueden ser:

- Los familiares directos del servidor policial fallecido.
- El personal de la policía que siendo miembro del fondo pase a situación de disponibilidad y/o retiro, aun no siendo pensionables.
- Los empleados civiles de la Policía Nacional en actividad, así como los que siendo miembros del fondo, pasen a ser pensionistas (artículos 7º y 9º).

En estos dos últimos casos, para que sean admitidos como miembros del fondo, se requerirá el pago de las aportaciones correspondientes aprobadas (artículo 10º).

Derechos y obligaciones de los miembros

Los miembros del fondo tienen derecho a la cobertura de forma oportuna del servicio funeral integral básico, el cual se otorga de forma inmediata al deceso ocurrido (artículos 11º y 13º).

Asimismo, los miembros del fondo pueden transmitir sus derechos y obligaciones a sus deudos, en caso de fallecimientos (artículo 11º). Esto quiere decir que este beneficio es, en principio, generado por el titular en caso de su fallecimiento será generado por los sobrevivientes, siempre y cuando estén al día en sus aportaciones (artículo 19º).

Por otro lado, respecto a las obligaciones de los miembros, se establecen las siguientes (artículo 12º):

- a. Pagar oportunamente sus aportaciones mensuales. En este caso, los miembros del fondo que dejen de aportar durante 2 meses consecutivos o 3 discontinuos en un mismo año, perderán sus calidad de miembro y, por consiguiente, la de beneficiario.
- b. Acatar los acuerdos que emane el directorio.
- c. Proporcionar la información de filiación de sus familiares acreditados que tengan derecho a los beneficios.
- d. Hacer conocer a sus familiares los alcances de la Resolución Directoral N° 2725-99-DGPNP/LIMA.
- e. Presentar la información requerida para la prestación del servicio y/o reembolso correspondiente.

Beneficiarios

Se consideran beneficiarios del fondo y, por tal, tienen derecho a un servicio funerario integral básico, sin costo alguno para los deudores, las siguientes personas:

- a. El miembro de la Policía Nacional (titular).
- b. Cónyuge del titular

- c. Hijo del titular, menores de 18 años, e hijos mayores de edad que no hayan cumplido 25 años y que se encuentren cursando estudios superiores, siempre y cuando sean dependientes del titular y los declarados judicialmente interdictos (declarados mediante la Junta de Sanidad de la Policía Nacional).
- d. Padres del titular.

El servicio funeral básico

Como ya se ha dicho, los miembros del fondo tienen derecho a la cobertura del servicio funerario integral básico. Para lograr el otorgamiento de este servicio funerario que se brinda a los familiares directos del titular, se requiere el carnet de identidad familiar (CIF). En caso de no poseerlo, deberá obligatoriamente presentar lo siguiente:

- a. Partida de matrimonio para la esposa.
- b. Partida de nacimiento para los hijos.
- c. Partida de nacimiento del titular para los padres (artículo 16°).

Además, para tener derecho al servicio funerario integral básico se debe tener una antigüedad mayor a 3 meses en el fondo, y debe encontrarse al día con sus aportaciones (artículo 17°). Asimismo, para la atención del servicio funerario, se debe presentar en original lo siguiente:

- a. Certificado de defunción o de necropsia.
- b. Partida de defunción o constancia de inscripción en la Municipalidad.
- c. Carnet de identidad personal del titular
- d. Carnet de identidad familiar o constancia expedida por la dirección de personal (por fallecimiento del cónyuge, hijo o padres del titular).
- e. Partida de matrimonio o carnet de identidad familiar (por fallecimiento del cónyuge).
- f. Partida de nacimiento del titular o carnet de identificación familiar (por fallecimiento de padres).
- g. Partida de nacimiento del hijo o carnet de identidad familiar (por fallecimiento de padres).
- h. Constancia de la universidad o centro superior (por fallecimiento de un hijo mayor de 18 y menor de 25 años), con una declaración jurada simple del titular, precisando la soltería y dependencia económica del hijo fallecido.
- i. Certificado judicial o constancia de junta médica expedido por la sanidad de la policía nacional (por fallecimiento de hijos discapacitados física o mentalmente).

Concretamente, el servicio funerario integral básico, está constituido por lo siguiente (artículo 20°):

- a. Traslado del cadáver al lugar del velatorio.
- b. Ataúd metálico estándar.
- c. Nicho perpetuo o columbario en el Parque Ecológico Camposanto “Santa Rosa de Lima”. Sólo nicho en otros cementerios cuando lo soliciten los deudos o familiares.
- d. Velatorio en las instalaciones del Fondo de Apoyo Funerario de la Policía Nacional.
- e. Capilla ardiente de primera categoría.
- f. Carroza del primera categoría.
- g. Coche para aparatos florales.
- h. Derechos de pago a la beneficencia pública, cuando sea pertinente.
- i. Trámites legales de sepelio.
- j. Avisos de defunción, sólo para el titular.
- k. Necropsia y cremación
- l. Otros gastos relacionados exclusivamente con el servicio funerario.

El Fondo de Apoyo Funerario otorgará un servicio funerario integral básico, cuyo costo total no exceda de \$ 1,200.00. En casos especiales en los cuales los beneficiarios o deudos seleccionen un cementerio diferente a los que administra el fondo en Lima o Provincias, se asumirán los gastos de nicho de acuerdo al importe aprobado (artículo 21).

En efecto, en los supuestos donde se requiera una atención adicional, el usuario deberá asumir el importe correspondiente, de acuerdo a lo que señala el propio Fondo de Apoyo Funerario. Por ejemplo, en los casos especiales de traslado de cadáveres a nivel nacional, para que sean enterrados en los lugares que señalen los deudos (artículo 22°) o cuando el deudo o usuario, solicite mejorar la categoría o calidad de ataúd y otros servicios adicionales, tales como: Cargadores, automóviles para los deudos o en las gestiones de exhumación, entre otros supuestos.

Finalmente, en los casos donde el servicio se realice fuera de Lima, este atenderá obligatoriamente a los beneficiarios por intermedio de los Servicios Funerarios ubicados en las Regiones, Sub Regiones, Frentes Policiales y Jefaturas Provinciales de la Policía Nacional, en condiciones de similar calidad a los servicios que se prestan en Lima. En los lugares del interior del país, donde no existan servicios funerarios del fondo, el beneficiario o deudo tiene la opción de recurrir a los concesionarios que tienen convenio con el fondo, o asumir el gasto con sus propios recursos, solicitando su reembolso (artículo 25°).

Cuando no exista Servicio Funerario a cargo del FAF-PNP o convenio con terceros, se reembolsará en Moneda Nacional hasta el equivalente de \$ 1 200.00 dólares americanos, según la estructura de costos aprobada, previo cumplimiento de los requisitos exigidos y presentación de la documentación sustentatoria del gasto efectuado. En este último supuesto, en caso de fallecimiento del padre o madre y existan varios hermanos miembros del fondo, tan sólo se reconocerá el reembolso al primero que efectúe los trámites correspondientes con la documentación sustentatoria (artículo 26°).

Finalmente, es importante señalar que los beneficios que otorga el Fondo a sus miembros tienen el carácter de inembargables y no son constitutivos de derechos hereditarios (artículo 18°).

Pese al marco jurídico establecido, el Fondo de Apoyo Funerario ha concitado serios cuestionamientos en torno a su manejo administrativo. Así se ha señalado que:

"Se desconoce la cuenta bancaria donde estos fondos se depositan, el destino de los intereses, las auditorías realizadas, la justificación del gasto, el estado de ingresos, egresos y el destino de las utilidades. Se conoce que sus gastos no están sujetos a licitación pública y que se pagan dietas a los oficiales integrantes de su directorio y a sus empleados se les brinda uniformes, alimentación, aire acondicionado, material de escritorio, etc"¹⁸.

Según se denuncia, se cobra dos dólares por el concepto de Fondo de Apoyo Funerario. Sin embargo, el monto de cambio de los dos dólares a soles se cotiza a 6.66, valorizando el cambio de dólares en S/. 3.3, cuando en realidad el monto de cambio es mucho menor. Si se multiplica la diferencia del monto por todos los policías en actividad y retiro da como resultado una fuerte suma económica que no es sustentada¹⁹.

2.1.4. Subsidio por fallecimiento

Marco jurídico

Conforme lo establece el Decreto Supremo N° 213-90-EF en su artículo 10°, en el caso de fallecimiento del servidor policial militar, corresponderá otorgar a los deudos de este el denominado subsidio por fallecimiento, equivalente a 3 remuneraciones totales comunes.

¹⁸ Hugo Muller Soñón. ...a muerte de policía. En: Diario Correo, 16 de agosto de 2009.

¹⁹ Benedicto Jiménez. Algo se pudre en el Fondo Funerario Policia. (19 de febrero de 2010). En: <http://e.pacificador2008.blogspot.com/2010/02/a-go-se-pudre-en-el-fondo-funerario.html>

Beneficiarios

Este subsidio se otorgará en el siguiente orden excluyente: al cónyuge, a los hijos, a los padres o hermanos y al titular.

Asimismo, el citado artículo menciona que también se otorgará este subsidio equivalente a dos remuneraciones totales comunes al propio servidor (titular) cuando fallezca un familiar directo de él, tales como su cónyuge, hijos o padres.

Requisitos

Para la obtención de este subsidio se deberá presentar la siguiente documentación:

- Partida de defunción del causante.
- Partida de matrimonio civil (para el caso del cónyuge).
- Partida de nacimiento del causante (para el caso de los padres).
- Partida de nacimiento de los hijos (en el caso de los hijos).
- Liquidación de pago de haberes o pensión del causante, del mes en que falleció.

2.2. Atención de salud

El beneficio de atención en salud busca dispensar protección ante situaciones que representan una necesidad tanto de orden sanitario como económico, debido a que la atención del cuidado de la salud acarrea un exceso de gastos.

Se puede diferenciar el tratamiento que tiene las Fuerzas Policiales de las Fuerzas Armadas. En el primer caso la normativa es más clara y garantizadora de los derechos de salud del personal. En el caso de las Fuerzas Armadas, sin embargo, encontramos una normatividad mucho más difusa y con algunos inconvenientes en relación al aseguramiento de su personal, sobre todo en relación al derecho de atención de salud del personal de tropa.

2.2.1. Policía Nacional del Perú

En el caso de la Policía Nacional (dependiente del Ministerio de Interior), vía Decreto Supremo N° 015-B-87-IN se creó el fondo de salud para el personal de las Fuerzas Policiales y Sanidad de las mismas, y mediante la Resolución Ministerial N° 1472-2006-IN-PNP, se aprobó el Reglamento del Fondo de Salud para el Personal de la Policía Nacional del Perú.

Este Fondo de Salud para el Personal de la Policía Nacional del Perú (Fospoli) depende orgánicamente de la Dirección General de la Policía Nacional del Perú y su administración está a cargo de un Directorio designado por Resolución Directoral (artículo 4º). En este dispositivo se estableció además que la atención integral de la salud del Fospoli sería complementaria a las funciones del servicio de sanidad de las Fuerzas Policiales (artículo 2º).

Asimismo, de acuerdo al artículo 3º del Decreto Supremo N° 015-B-87-IN dicho fondo está constituido esencialmente²⁰ por el aporte del Estado equivalente al 6% de las remuneraciones mensuales del personal policial de las Fuerzas Policiales y Sanidad de las mismas, tanto en situación de actividad, disponibilidad y retiro, tomando como referencia el ingreso mínimo mensual hasta un tope de diez veces el mismo; y, conforme al artículo 15º de la Resolución Ministerial N° 1472-2006-IN-PNP, por el aporte que realice el Estado a los Cadetes de las Escuelas de Oficiales y Alumnos de las Escuelas Técnico Superiores tomando como referencia la remuneración mínima vital vigente o la que haga sus veces, de acuerdo a los topes mencionados.

Ahora bien, respecto a los beneficiarios del Fospoli, el artículo 19º de la Resolución Ministerial N° 1472-2006-IN-PNP divide a estos de la siguiente manera:

a. Beneficiario titular

- El Personal Policial PNP en situación de actividad, disponibilidad o retiro con goce de pensión.
- Los Cadetes de la Escuela de Oficiales PNP.
- Alumnos de las Escuelas Técnico Superiores PNP.

b. Beneficiario familiar

- El cónyuge, excepto si percibe prestaciones de salud estatal o paraestatal.
- Los hijos menores de 18 años.
- Los hijos mayores de 18 y menores de 25 años, siempre que sean solteros, sin hijos, dependientes del titular y que sigan en forma ininterrumpida estudios de nivel básico, técnico superior o universitario con matrícula mínima semestral.
- Los sobrevivientes con goce de pensión de orfandad hasta los 25 años. Esta condición será certificada por un dictamen emitido la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú.

²⁰ Decimos esencialmente porque según el propio artículo 3º de Decreto Supremo N° 015-B-87-IN los otros aportes o donaciones que reciba el fondo y los intereses que obtenga de sus colocaciones financieras, también son consideradas como otras fuentes de financiamiento del Fospoli.

- Los hijos mayores de 18 años con discapacidad física o mental que les impida desarrollar una actividad normal con retribución económica. Esta condición será certificada por un dictamen emitido por la Junta Médica Especial nombrada por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional del Perú o una Resolución Judicial correspondiente.
- Los padres del titular.

En relación a los beneficios específicos que otorga el Fospoli, el artículo 21° de la Resolución Ministerial N° 1472-2006-IN-PNP indica que este fondo "sólo reconocerá los gastos efectuados por atención médica y procedimientos afines prescritos por personal autorizado por la Dirección de Salud de la Policía Nacional, que no puedan ser atendidos por las unidades asistenciales de la misma; a excepción de aquellos originados por casos de emergencia atendidos en otros establecimientos de salud, para lo cual el beneficiario, familiar o alguna otra persona, deberá comunicar dicha atención dentro de las 48 horas al Servicio de Emergencia del Hospital Central de la Policía Nacional del Perú para el caso de Lima y en el caso de provincias al establecimiento de salud de la Policía Nacional más cercano, para su verificación y traslado posterior una vez estabilizada la situación de salud".

En ese sentido, el artículo 26° de la Resolución Ministerial N° 1472-2006-IN-PNP enumera cuáles son los gastos que el Fospoli no cubre. De esta manera, además de precisar que este fondo no otorga ningún tipo de subsidios (prestaciones económicas por incapacidad temporal, por maternidad, por lactancia, por sepelio, entre otras), se establece las siguientes exclusiones de gastos:

- Cirugía estética o plástica, con excepción de secuelas producto de accidentes en acto de servicio o como consecuencias directas del servicio. Asimismo, quedan exceptuados los procedimientos quirúrgicos de cirugía plástica reconstructiva para titulares y beneficiarios directos.
- Prótesis dentales y ortodoncias.
- Adquisición de anteojos, cristales, lentes de contacto y otros métodos correctivos oftalmológicos de uso externo.
- Audífonos y otro tipo de prótesis en general.
- Medicina y material biomédico no considerado en el petitorio institucional vigente, salvo autorización expresa del Directorio, con el sustento técnico correspondiente.
- Soportes funcionales o estáticos, plantillas, calzado ortopédico y elementos afines.
- Muletas, sillas de ruedas y elementos afines, con excepción de secuelas producto de acción de armas en acto de servicio o como consecuencias directas del servicio.

Finalmente podemos indicar que, de acuerdo a lo señalado por la primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Resolución Ministerial N° 1472-2006-IN-PNP, “para hacerse acreedor a las prestaciones del Fospoli, el beneficiario titular o familiar debe presentar su carné de identidad personal (CIP) o familiar (CIF) vigente y su Tarjeta de Prestación de Salud (TPS) o documento análogo que apruebe la Dirección de Salud de la Policía Nacional. La presentación de dichos documentos es indispensable para la atención en las Unidades Asistenciales de la Dirección de Salud de la Policía Nacional a nivel Nacional”.

Adicionalmente, es necesario mencionar la garantía de los derechos de salud y atención médica prescritas en la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú. En esta normativa se establece que el personal de la Policía Nacional del Perú tiene derecho al tratamiento y la asistencia médica por cuenta del Estado del titular en Situación de Actividad, Disponibilidad y Retiro con derecho a pensión, hasta su recuperación. Este derecho se hace extensivo al cónyuge, a los hijos hasta alcanzar su mayoría de edad o hasta culminar sus estudios, y a los padres del titular, de acuerdo con las normas vigentes y aplicables sobre la materia (numeral 8 del artículo 64°).

Además de ello, se garantiza el derecho de salud para el personal de Cadetes de las escuelas de oficiales y suboficiales, determinando que “para efecto de los beneficios económicos, previsionales y de salud que se generen de hechos producidos en Acción de Armas, Acto, Consecuencia u Ocasión del Servicio, los Cadetes de la Escuela de Oficiales y Alumnos de las Escuelas de Suboficiales, que participen en dichas situaciones, son considerados en los Grados de Alférez y Suboficial de Tercera, respectivamente” (artículo 65°).

2.2.2. Fuerzas Armadas

En el caso de las Fuerzas Armadas, la normativa sobre el derecho de atención de salud de los servidores se encuentra aún más difusa. Se ha arraigado la costumbre de que cada instituto se encargue de la gestión y administración de su Sistema de Sanidad. No obstante, en los últimos años se está proponiendo a la unificación de este sistema, a fin de mejorar la cobertura, beneficios o su implementación. De esta forma, se han publicado las siguientes normas.

- La resolución Ministerial N° 371-2005-DE/SG, del 2 de abril de 2005, mediante la cual se crea el Comité Permanente del Convenio Específico, entre las Sanidades de las Fuerzas Armadas para la atención médica especializada, cooperación técnica y científica en el Campo de la Salud (Copeconsa).

- La Resolución Ministerial N° 488-2008, del 23 mayo 2008, en la cual se aprueba las funciones y conformación del Copeconsa, que servirán para el desarrollo del Sistema de Sanidad de las Fuerzas armadas, en conjunto, teniendo como principal objetivo la atención y bienestar del ciudadano de uniforme.

No obstante ello, aún no es posible recurrir a una normativa unificada en cuanto a la gestión y administración del fondo de salud de las Fuerzas Armadas. Actualmente lo que existe es un marco regulatorio general y la división de las Direcciones de Sanidad de todas las Fuerzas Armadas: el ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea.

Este marco regulatorio general se encuentra establecido por el Decreto Supremo N° 245-89, del 6 de noviembre de 1989, mediante el cual se crea el Fondo de Salud para el Personal Militar -Fospemfaa- y su reglamento, la Resolución Ministerial N° 0229-DE-SG, del 15 de marzo de 1990.

En estos dispositivos se establece que el aporte para el financiamiento del fondo será cubierto por el Estado principalmente a razón de un 6% de la remuneración mensual del personal activo, en disponibilidad y en retiro (del ejército, marina de guerra y fuerza aérea), tomando como referencia el ingreso mínimo mensual hasta un tope de 10 veces el mismo (artículo 2° del Decreto Supremo N° 245-89)²¹. Esto, independientemente de los presupuestos anuales que para el rubro de salud formula cada instituto (artículo 3° del Decreto Supremo N° 245-89).

Respecto a la cobertura, el dispositivo en mención establece que alcanza tanto a los titulares directos (oficiales, técnicos y suboficiales) en actividad o en retiro, así como a sus familiares. No se establecía bajo esta norma los alcances para la cobertura de salud del personal de tropa o de los alumnos de las escuelas de oficiales y suboficiales ni familiares.

Cabe resaltar, además, lo prescrito en el artículo 8° de la Resolución Ministerial N° 0229-DE-SG, cuando establece que “los servicios y prestaciones deberán alcanzar a todos los beneficiarios. El tipo y cobertura de los mismos, se determinará en base a las posibilidades de los recursos disponibles y a los estudios económico-financieros que para el efecto debe formular cada instituto”.

21 Al igual que en el caso de la Policía, el Fospemfaa se financia también de los otros aportes que recibe, de las donaciones que recibe y de las utilidades que obtenga de sus actividades y otras operaciones financieras (artículo 2° del Decreto Supremo N° 245-89).

Esto último deja un espacio abierto para la discrecionalidad. Puede entenderse de varias maneras, una por ejemplo, como que la cobertura en el pago y atención médica pueda ser disminuida o rechazada dependiendo de las prestaciones que se le otorgaban a los beneficiarios. Y en efecto, esto último ha sido lo que la Marina de Guerra alegó en su oportunidad para disminuirles la atención a los familiares de un titular y así solicitarles a ellos un aporte adicional a fin de que se llegue a cubrir todos los recursos que se utilizaron para su atención (atención pagada de salud).

Ahora bien, respecto a la normativa específicamente señalada en cada Instituto respecto a las prestaciones de salud que brinda, en líneas generales, podemos encontrar lo siguiente:

Fuerza Aérea

En el caso específico de la Fuerza Aérea del Perú, a partir de la dación del Decreto Supremo N° 245-89-EF del 06 de noviembre de 1989, que crea el Fondo de Salud para el Personal de las Fuerzas Armadas y su reglamento, la Resolución Ministerial N° 0229-DE/SG de fecha 15 de marzo de 1990, se crea el Fondo de Salud de la Fuerza Aérea del Perú (Fospap)²².

Luego de algunas modificaciones a esta normativa, en la actualidad la legislación vigente que establece las disposiciones sobre los alcances del derecho de salud del personal militar de la Fuerza Aérea es la Resolución de la Comandancia General de la FAP N° 0143 CGFA, del 11 de enero de 2005, la cual aprueba el MANUAL FAP 160-3 "SANIDAD" ADMINISTRACION DEL FONDO DE SALUD DE LA FUERZA AEREA DEL PERU, publicada el 15 de abril de 2005.

Marina de Guerra

En este sector, encontramos al Reglamento de Prestación de Servicios de Salud para el Personal Naval y sus Familiares, PRESAFA-13203, aprobado por resolución de la Comandancia General de la Marina N° R/CGM-083-CG, del 22 de julio de 1983.

Posteriormente, y luego de la vigencia del Decreto Supremo N° 245-89-EF, el Reglamento de Prestación de Servicios de Salud para el Personal y sus Familiares-PRESAFA-13203 fue modificado por las Resoluciones N°s 0706-95 y 0391-98.

²² Antes de esta denominación el fondo de salud para el personal de la fuerza aérea se denominaba PAMFA (Programa de Asistencia Médica de la FAP).

En este último punto cabe mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 263-2000-AA/TC, en el sentido de determinar que las restricciones sobre la atención de los familiares de los titulares en salud dispuestos por estas últimas modificaciones resulta violatorio al derecho a la igualdad y a la salud de estas personas²³.

Ejército

En lo que respecta al ejército en el tema de salud, encontramos que igualmente a partir de la regulación del Decreto Supremo N° 245-89-EF, se crea el Fondo de Salud del Personal Militar del Ejército (Fospeme) mediante la Resolución de Comandancia general del Ejército N° CGE/JAF del 20 de setiembre de 1990.

Actualmente y sobre la base de las normas citadas, el Fospeme se encuentra organizado y normado mediante el Acta de Sesión N° 007-2005-Directorío Jafs/Fospeme (que modifica y actualiza algunas disposiciones de la Resolución de Comandancia general del Ejército N° CGE/JAF).

En tal sentido, este dispositivo establece que los beneficiarios del Fospeme son los titulares con remuneración o pensión renovable, sus cónyuges e hijos menores de edad, y los sobrevivientes con pensión renovable, no incluyendo al personal que se encuentra en situación de disponibilidad o retiro por medida disciplinaria o sentencia judicial (artículo 37°).

En el caso de los hijos, se incluyen dentro de los beneficiarios a dos supuestos: a) a los hijos mayores de edad que acrediten ser estudiantes universitarios o de centros de educación superior, solteros y que dependan económicamente del titular, hasta los 24 años de edad, así como los padres del titular siempre y cuando acrediten que el titular es hijo único (artículo 38°) y b) los hijos sin límite de edad siempre que demuestren discapacidad física y/o mental para trabajar, debidamente calificada y comprobada (artículo 39°).

Como se aprecia, y haciendo un parangón con el tratamiento de la cobertura de salud en la Policía Nacional, en el caso del Ejército –y también de la Marina y de la Fuerza Aérea- no se incluyen específicamente en la normativa sobre salud al supuesto de los alumnos de las escuelas de oficiales y suboficiales de los institutos correspondientes.

23 En esta sentencia el Tribunal Constitucional concluye que las prestaciones no remuneradas (gratuitas) que se establecían de conformidad con el Reglamento PRESAFA-13203 deben continuar ejecutándose, por lo que resulta inaplicable las modificaciones que se hicieron a este reglamento mediante las Resoluciones de la Comandancia General de la Marina N°s 0/06-95 y 0391-98, las cuales restringieron algunas prestaciones de salud brindadas.

Ahora bien, conforme a la Ley N° 29248, Ley del Servicio Militar, concordado con su Reglamento, el Decreto Supremo N° 021-2009-DE-SG, el personal que se encuentre dentro del servicio militar voluntario (personal de tropa)²⁴, tanto en la modalidad de acuartelado, no acuartelado —e inclusive otras modalidades de no acuartelado²⁵— tienen derecho a la cobertura de salud.

Importante:

Tanto en la modalidad de acuartelado, no acuartelado u otras modalidades de no acuartelado— el personal del servicio militar voluntario tiene derecho a la cobertura de salud.

De esta forma, tanto para el personal acuartelado como para el personal no acuartelado, respecto al derecho de atención y cobertura de salud, este cuerpo normativo establece que tiene derecho a recibir prestaciones de salud en los sistemas de salud de las Instituciones Armadas, con derecho a prevención, consulta médica, tratamiento, hospitalización, prótesis, atención médico dental. Esta cobertura alcanzará, inclusive, hasta 3 meses después de concluido el servicio, por enfermedad como consecuencia del servicio, salvo los casos que recupere los derechos de prestaciones de salud que les pertenecía antes de su incorporación al servicio activo (numeral 3 del artículo 63° y numeral 4° del artículo 74° del Reglamento).

Además de ello, este personal tiene derecho a recibir prestaciones de salud a cargo del propio Ministerio de Salud sobre prevención y tratamiento de enfermedades infectocontagiosas (TBC, VIH, SIDA y enfermedades transmitidas por vectores), previo convenio con el Ministerio de Defensa (numeral 5 del artículo 63° y numeral 5 del artículo 74° del Reglamento), y en general a recibir asistencia médica de salud en los centros hospitalarios del Ministerio de Salud, previo convenio marco con cada institución (numeral 16 del artículo 64° y numeral 11 del artículo 75° del Reglamento).

24 Sobre este tema es importante también señalar lo dispuesto en la Ley N° 12633 y su Reglamento, específicamente lo dispuesto por el artículo 10° de este último, cuando señala que durante los 2 años de periodo que como máximo el persona puede estar hospitalizado cuando padece alguna dolencia de tratamiento a largo plazo (luego de lo cual se determinará si pasa al retiro o se reincorpora al servicio), "El Estado proporcionará en forma gratuita tratamiento médico quirúrgico y medicamentos a los Oficiales Generales, Superiores, Subalternos, Capetes, Maestros, Oficiales de Mar, Suboficiales, clases y soldados especialistas a sueldos, e involucrados de tropa (de armas o de servicios no especialistas)", salvo los casos excepcionales en que a opinión técnica de respectivo Servicio de Sanidad considere necesario proporcionar dicho tratamiento.

25 De acuerdo con el artículo 98° del Reglamento, se establece que dentro de la modalidad de servicio militar no acuartelado de los Comités de Autodefensa, las personas que lo integren tendrán derecho a las prestaciones de salud a cargo de las entidades del Ministerio de Salud a lugar en que cumple su servicio o de más cercano a éste.

Se indica también que este personal tendrá la posibilidad de recibir asistencia médica de EsSalud relacionadas a atenciones de emergencia y recuperativas, para lo cual se firmará un convenio marco entre el Ministerio de Defensa y dicha Institución, en el cual se especificará las condiciones, características y costos del servicio (numeral 17 del artículo 64° y numeral 12 del artículo 75° del Reglamento).

Finalmente, debemos destacar lo dispuesto por la Ley N° 12633, que señala la forma en que el Estado atenderá a los Jefes, Oficiales y Tropa de los Institutos Armados, Guardia Civil, Guardia Republicana y Cuerpo de Investigaciones, atacados de tuberculosis o de otras dolencias a largo plazo, y su reglamento. Esta ley señala en su artículo 2° que "los cadetes, los alumnos de las Escuelas de Formación de Especialistas y los individuos de Tropa de los Institutos Armados y Fuerzas Auxiliares del Ramo y Fuerzas Auxiliares del Ramo de Gobierno que no gocen de sueldo que sean atacados por tuberculosis o de otras dolencias de tratamiento a largo plazo, serán internados para su tratamiento en Sanatorios o Centros Asistenciales Militares que indique la Dirección del Servicio de Sanidad respectiva, hasta por dos años, contados a partir de día en que sean internados, cualquiera sea la fecha en que deban ser dados de baja por tiempo cumplido, debiendo percibir sus propinas durante el lapso que dure su internamiento asistencia".

Quiere decir entonces que conforme a la Ley N° 12633, además del personal de carrera, *tanto los cadetes de las escuelas de cada instituto como el personal de tropa tienen derecho a la atención de salud por las dolencias sufridas a largo plazo*, y además, al pago de las retribuciones que recibían (propinas, entre otros).

Por lo tanto, debemos resaltar la vulneración y carencia de este derecho para los alumnos de las escuelas de oficiales o sub-oficiales de las instituciones correspondiente de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea). A contrario de lo que sucede en las Fuerzas Policiales donde sí se reconoce explícitamente el derecho de ciertas prestaciones de salud, a los alumnos de las escuelas correspondientes a cada institución de las Fuerzas Armadas únicamente se le puede aplicar la Ley N° 12633 por el periodo correspondiente cuando es atacado por una dolencia de largo plazo.

Esta última deficiencia en el ordenamiento se agrava mucho más para los casos de los familiares del personal cadete de las escuelas de oficiales o suboficiales de las Fuerzas Armadas y del personal de tropa, ya que dichos familiares no tienen derecho a la atención de salud en las entidades correspondientes, a diferencia de lo que sí ocurre

con los oficiales, suboficiales y técnicos de la Policía Nacional, a cuyos familiares sí se les brinda la cobertura de salud correspondiente.

Además, y debido a que aún no se termina de aplicar todas las disposiciones de la Ley N° 29248, Ley del Servicio Militar, y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 021-2009-DE-SG, el personal de tropa aún se encuentra vulnerable respecto al derecho de las prestaciones de salud que se les reconoce, debido a que lo dispuesto en dichos dispositivos todavía no se implementan totalmente (recuérdese que en la mayoría de casos para gozar de las prestaciones de salud y atención médica se requiere la suscripción de un convenio entre el Ministerio de Defensa y la institución médica correspondiente).

2.3. Pensiones

Características generales

De acuerdo a los alcances del presente informe, no se analizará el régimen general pensionario, sino que se centrará exclusivamente en los derechos y beneficios que corresponden al personal militar-policial que es afectado en su integridad por actos relativos a su función (acción de armas, actos o como consecuencia de servicios).

Siguiendo la tradición normativa de Latinoamérica en lo que ha pensiones se refiere, el personal militar-policial se erige bajo el esquema de un régimen previsional especial. En nuestro país este se encuentra regulado por el Decreto Ley N° 19846, Ley de Pensiones Militar y Policial, concordado con su reglamento, el Decreto Supremo 0009-DE-CCFA.

Este régimen otorga las prestaciones de compensación (cuando el servidor no cumple con los años de aporte mínimo requerido: 15 años varón y 12.5 mujer) y de pensión (de vejez, de invalidez y de sobrevivientes: viudas, descendientes y ascendientes). El aporte se realiza en forma bipartita entre el Estado y servidor (6% de la remuneración pensionable cada uno)²⁶.

El reconocimiento del tiempo de servicio se encuentra a cargo de las propias instituciones militares y policiales (dirección de pensiones de la policía y de las fuerzas armadas); mientras la administración de las pensiones se encuentra a cargo de la

²⁶ Actualmente existe un informe de la OIT que establece que el aporte pensionario para el personal militar, a efectos de mantener el sistema pensionario es de 27%. El aporte del 12% resulta insuficiente, y es una de las razones por las cuales el ente administrador, la Caja Militar Policial, se encuentra atravesando una crisis financiera.

Caja Militar Policial para el personal egresado a partir del 1 de enero de 1974. Antes de dicha fecha la administración de las pensiones –así como el reconocimiento del tiempo de servicio- estaba a cargo de las propias instituciones, con las denominadas *pensiones de Montepío*.

Como hemos indicado, el régimen militar policial cubre las prestaciones de pensión: a) para el titular: pensión por retiro, por disponibilidad y por invalidez y b) para los familiares: pensión de viudez, de orfandad y de ascendientes.

Finalmente, uno de las principales características de este régimen previsional es que, dependiendo del tiempo de servicio o de la forma en que sucedió el retiro, entre otras especificaciones, se otorgan pensiones definitivas o pensiones renovables. Es decir, en algunos casos es posible recibir únicamente una pensión de forma definitiva y en otras situaciones se otorga una pensión que periódicamente va nivelándose con los ingresos del personal en actividad (pensión renovable). Es por ello que en este último caso, como veremos más adelante, los problemas sobre remuneraciones y planillas del personal en actividad repercute directamente en la problemática sobre la forma y modo de calcular y otorgar las pensiones que sean renovables.

Se sabe que la Caja de Pensiones Policial Militar atraviesa una profunda crisis. Así, se calcula que el déficit actual es de aproximadamente S/. 20, 000 millones²⁷. La propia Ministra de Economía ha manifestado la eminente quiebra del sistema de pensiones policial y militar. Así ha señalado que:

"[Y]o entiendo que hay que reorganizar todo este sistema del proceso remunerativo de las Fuerzas Policiales y de las Fuerzas Armadas, porque realmente es un sistema que ya está obsoleto, está atomizado, tiene un montón de beneficios separados de lo que realmente es, de lo que efectivamente ganan, porque se busca eludir las obligaciones dentro del marco del Sistema de Pensiones, un sistema de pensiones que ya está quebrado realmente, si uno comienza a mirar las cifras, o sea actuarialmente no tiene forma de ser pagado, entonces tenemos que entrar a una reforma profunda y yo creo que lo correcto es pensar a largo plazo. La propuesta que había en la cabeza de muchos congresistas, del programa de remuneraciones que ellos planeaban, iba a costar alrededor de 5, 500 millones de soles."²⁸

27 Discusión Verde, "¿Cuanto deben ganar los militares y policías", En: Revista Caretas. 28 de enero de 2010

28 Declaraciones de la Ministra de Economía Mercedes Araoz en el Programa Portal Financiero (Viernes 22 de enero 2010). Ver: http://www.mef.gob.pe/PRENSA/entrevistas/Declaraciones_Araoz_Cana_N_22012010.php

A pesar de estas declaraciones, hasta ahora no se emprende una reforma sería del sistema de pensiones de los militares y policías, sino que únicamente se lanza hacia adelante el problema, mostrando una situación de zozobra e incertidumbre sobre el futuro de los pensionistas.

2.3.1. Pensión de invalidez

a. Marco jurídico

De acuerdo con el artículo 11° del Decreto Ley N° 19846, el personal que en acto o consecuencia del servicio se invalida, independientemente de su tiempo de servicios percibirá el íntegro de las remuneraciones pensionables correspondiente a las del grado o jerarquía del servidor, en situación de actividad, es decir, recibirá una pensión renovable (inciso a).

El mismo precepto indica además que dependiendo en la situación jerárquica que se encuentre el personal, percibirá por pensión de invalidez lo siguiente:

- Si es cadete o alumno de las escuelas de formación de oficiales, el 100% de la remuneración básica correspondiente a la del Alférez o su equivalente en grado jerarquía en Situación de Actividad (inciso b)
- En caso sea alumno de las escuelas de formación de personal subalterno y de auxiliares, el 100% de la remuneración básica correspondiente a la del menor grado o jerarquía de su especialidad en situaciones de actividad
- Para el personal de tropa a propina, el 100% de la remuneración básica correspondiente a un suboficial de menor categoría del ejército, o su equivalente, en situación de actividad.

b. Requisitos

Como podemos apreciar, dos son los supuestos principales que se deben de verificar para determinar la pensión de invalidez del régimen militar y policial: a) el hecho por el cual se produjo dicha invalidez, es decir, si corresponde a actos relativos a los servicios del personal o fue como consecuencia de éste y b) la calificación de la invalidez propiamente dicha. Recuérdese que el monto y forma de otorgamiento de la pensión dependerá de esta última calificación²⁹, toda vez que corresponderá una pensión definitiva en el primer supuesto y en el segundo, se otorgará una pensión renovable con nivelación.

²⁹ En caso el supuesto ca fique como invalidez producida como actos ajenos a servicio, según el artículo 12° del Decreto Ley N° 19846, este personal "tiene derecho a percibir el 50% de las pensiones indicadas en el artículo anterior, correspondiente al momento en que deviene inválido o incapaz, cualquiera que sea el tiempo de servicios prestados salvo que le corresponda mayor pensión por años de servicios".

El hecho por el cual se produjo dicha invalidez

Respecto al primer supuesto, merece la atención lo que el Decreto Ley N° 19846 considera como “actos de servicio” o “a consecuencia de este”, ya que según la literalidad del precepto citado no se enumera el supuesto de “acción de armas” como causal de una pensión de invalidez. Sin embargo, esta duda queda aclarada en el reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 009-DE-CCFA, el cual agrega también el supuesto de acción de armas como causal del otorgamiento de pensión de invalidez.

De esta forma, de acuerdo con el artículo 10° del reglamento se entiende por acción de armas “la participación de los miembros de las fuerzas armadas y fuerzas policiales en combate frente a un enemigo externo o en una lucha frente a fuerzas subversivas internas”. Del mismo modo, y conforme lo señala el citado artículo, un *acto de servicio* es “el que realiza los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales en cumplimiento de las funciones y deberes que le son propios o de órdenes de la superioridad”³⁰.

Sobre este tema, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 05482-2008-PA/TC, ha determinado que el acto de servicio para efectos de la pensión de invalidez en el régimen militar-policial debe estar directamente relacionado con las funciones que el artículo 166° de la Constitución le asigna a la Policía Nacional. En tal sentido, dicho artículo menciona que “la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”. En consecuencia –afirma el Tribunal en la mencionada sentencia– desde una perspectiva constitucional, “para que un acto de un miembro de la Policía Nacional pueda ser considerado como acto de servicio, debe encontrarse relacionado con las funciones descritas” (fundamento 6).

Por su parte, el mismo artículo 10° del reglamento indica que el acto *a consecuencia de servicio* es “todo hecho derivado de él, que no puede ser referido a otra causa”; y el acto *con ocasión de servicio* es “aquel que se produce como resultado de los servicios que ha prestado con anterioridad, en cumplimiento de la misión institucional o funciones propias inherentes al cargo”³¹.

30 Merece la atención lo que la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú, define como actos de servicios, es decir, aquella “acción que desarrolla el personal de la Policía Nacional del Perú, en cumplimiento de sus funciones, deberes o por orden superior, aun cuando se encuentre de franco, vacaciones o permiso reglamentario”.

31 El artículo 16° de Reglamento del Decreto Ley N° 19846 en relación a la pensión de invalidez, esta señala que se produce “con ocasión o como consecuencia de las actividades que le son propias, de tal modo que la lesión, enfermedad o sus secuelas no pueden provenir de otra causa”.

Como se aprecia de las normas y sentencias citadas, lo que importa en la determinación de la invalidez –o del fallecimiento en el caso de pensiones de sobrevivientes– producto de una acción de armas o un acto de servicio o como consecuencia u ocasión de éste, es el nexo causal que debe verificarse entre el hecho (si está dentro de los supuestos de actos de servicio, a consecuencia o con ocasión de éste o por acción de armas) y el resultado producido (la muerte o invalidez). En el supuesto de acción de armas y actos de servicio el análisis no es complejo, dado que estamos ante situaciones que directamente ocasionan la invalidez o el fallecimiento (por ejemplo la pérdida de un miembro por un enfrentamiento armado o la muerte cuando un policía está velando por el orden interno ante una protesta radical).

La calificación de la invalidez

Respecto al segundo caso, sobre la calificación específica de la invalidez, el artículo 13° del Decreto Ley N° 19846 menciona que “para percibir pensión de invalidez o de incapacidad, el personal deberá ser declarado inválido o incapaz para el servicio, previo informe médico presentado por la Sanidad de su Instituto o la Sanidad de las Fuerzas Policiales, en su caso, y el pronunciamiento del correspondiente Consejo de Investigación”.

En ese sentido, según el artículo 22° del reglamento, para determinar la condición de inválido o de incapaz para el servicio se requiere:

- Parte o informe del hecho o accidente sufrido por el servidor.
- Solicitud del servidor y/u orden de la superioridad para que se formule el informe sobre la enfermedad.
- Informe médico emitido por las Juntas de Sanidad del Instituto o de la Sanidad de las Fuerzas Policiales³², que determina la dolencia y su origen basado en el *Reglamento de ineptitud sicosomática para la permanencia en situación de actividad del personal militar y policial de las fuerzas armadas y fuerzas policiales*³³.
- Dictamen de asesoría legal correspondiente³⁴.
- Recomendación del Consejo de Investigación
- Resolución Administrativa que declare la causal de invalidez o incapacidad y disponga el pase al retiro del servidor.

32 El informe médico emitido por la Junta de Sanidad respectiva deberá contener:

- Antecedentes concurrentes del caso.
- Examen clínico, diagnóstico, evolución, pronóstico y tratamiento de la lesión, enfermedad o sus secuelas; y.
- Las conclusiones que establecen la aptitud o inaptitud para la permanencia del servicio en situación de actividad.

33 En este Reglamento de ineptitud sicosomática para la permanencia en situación de actividad del personal militar y policial de las fuerzas armadas y fuerzas policiales, aprobado por el Decreto Supremo N° 051-DE/SG, se enumeran las disposiciones específicas para determinar cuándo se produce una invalidez por actos de servicios o a consecuencia de éste.

34 El dictamen de la Asesoría Legal se pronunciará en base al parte, informe médico y demás elementos de juicio, si la lesión, enfermedad o su secuela se ha producido por acto de servicio, con ocasión o como consecuencia del mismo, o fuera de acto de servicio (artículo 25° del reglamento).

c. Procedimiento para la obtención de la pensión de invalidez

Al personal militar o policial que sufre una afectación en su integridad por cualquier motivo le corresponde, en primer lugar, atenderse en los hospitales de sanidad de la institución correspondiente. Luego de ello, si el malestar (lesión, enfermedad, entre otros) es duradero se le debe aplicar la Ley N° 12633, la cual establece que cuando el personal atendido sufra de alguna dolencia de tratamiento a largo plazo que le impida continuar prestando servicios gozarán de periodos sucesivos de licencia de tres meses cada uno hasta un máximo de 2 años. Estos periodos de licencia serán con goce de los beneficios que le correspondan en situación de actividad.

Transcurrido el plazo de dos años, la Junta de Sanidad deberá evaluar la situación de la persona, a efectos de determinar si se encuentra en estado de invalidez, de acuerdo a las pautas establecidas en el Reglamento de inaptitud sicosomática para la permanencia en situación de actividad del personal militar y policial de las fuerzas armadas y fuerzas policiales³⁵. Repárese que la Ley N° 12633 claramente establece que los periodos de verificación del personal atendido son de 3 meses. Esto quiere decir que la Junta de Sanidad deberá acordar la inclusión, renovación y exclusión del personal de la PNP que se encuentra incurso en la citada ley (Resolución Ministerial N° 0418-2005-IN-PNP).

Determinado el estado de invalidez del personal y si éste corresponde a un acto relativo a la función (acción de armas, actos de servicios o como consecuencia de éste) o a una acto fuera del servicio, la institución emitirá la resolución correspondiente declarando su pase al retiro y el inicio de la tramitación del otorgamiento de la pensión de oficio por parte de la Caja de Pensiones Militar-Policial (al personal egresado a partir del 01 de enero de 1974). Las pensiones de invalidez y de incapacidad, en tal sentido, serán otorgadas a partir del mes siguiente al que el inválido o incapaz cesó en la Situación de Actividad, conforme lo especifica el artículo 14° del Reglamento.

d. El Derecho de nivelación de la pensión de invalidez

Las pensiones que se otorgan en el régimen militar-policial por la invalidez producto de una acción de armas, actos de servicio o a consecuencia del mismo son de carácter nivelable con las planillas que se pagan al personal en actividad; mucho importa en estos casos determinar cuál es el grado que se tomará como referencia para nivelar y otorgar dicha pensión.

³⁵ Cabe señalar que ningún examen de reconocimiento médico podrá ser solicitado, ordenado ni practicado para la declaración de invalidez o incapacidad después de 3 años de producida y/o advertida la secuela (artículo 24° del reglamento).

En principio, la regla general para el otorgamiento de las pensiones renovables es el de nivelarla con el ingreso de la planilla del personal de actividad que ostenta el mismo grado que la persona tuvo cuando pasó al retiro. Por ejemplo, si un personal de las fuerzas policiales pasa a retiro con el grado de teniente, entonces la pensión se le nivelará y renovará de acuerdo con el personal en actividad que tiene el grado de teniente. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley N° 24373, en virtud del derecho de promoción económica por ascenso en el grado, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que sufren una invalidez total y permanente en actos de servicio, serán promovidos al haber del personal de actividad de la clase inmediata superior cada cinco años a partir de ocurrido el acto invalidante. Ello, a efectos de la determinación de las pensiones nivelables de invalidez, es decir, para que éstas puedan aumentarse de acuerdo al grado que se les vaya promoviendo al personal cada 5 años.

En virtud del derecho de promoción económica por ascenso en el grado, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que sufren una invalidez total y permanente en actos de servicio, serán promovidos al haber del personal de actividad de la clase inmediata superior cada cinco años a partir de ocurrido el acto invalidante.

Sobre este tema debe ponerse especial atención en ciertas cuestiones importantes –algunas de las cuales las aclara la propia Ley N° 24373 y su reglamento, el Decreto Supremo N° 003-86-CCFFAA– relativas a las reglas de la promoción económica.

En primer lugar, en el caso del personal del servicio militar voluntario, el artículo 2º de la Ley N° 24373 determina que “cualquiera sea el grado o clase, la promoción económica inmediata corresponderá al grado de suboficial de tercera o su equivalente”. Es decir que en caso que una persona bajo el servicio militar voluntario (personal de tropa) haya sido declarada invalida debido a una acción de armas, actos o a consecuencia del servicio, entonces el primer ascenso (promoción económica) será el de un suboficial de tercera, luego de lo cual seguirá ascendiendo cada 5 años.

El citado dispositivo establece además que la promoción económica será *del haber* de la clase inmediata superior cada 5 años. En tal sentido, el haber comprende “todas las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y aguinaldos que por diversos conceptos y bajo diferentes denominaciones, constituyen los goces y beneficios que perciben los respectivos grados de las jerarquías militar o policial en situación de actividad”. Se puede concluir entonces que no sólo se nivelará el monto de las remuneraciones que percibe el personal en actividad (ascendiendo cada 5 años), sino que tam-

bién los otros ingresos, *que por diversos conceptos y bajo diferentes denominaciones constituyen los goces y beneficios* del grado respecto del personal en actividad³⁶.

Esto último es de suma importancia dada las características de las planillas del régimen laboral de la policía y los militares, ya que en ellas a los servidores se le otorgan ingresos que no se califica estrictamente como remuneraciones, sino bajo diferentes denominaciones (bonificación familiar, asignación excepcional, por poner algunos ejemplos).

Por lo tanto, la promoción económica (ascenso cada 5 años) para efectos de la nivelación de la pensión con el personal de actividad es sobre la base del *haber* recibido (los goces y beneficios que bajo distinta denominación se otorguen). Como veremos más adelante, este tema se tocará nuevamente cuando se trate sobre la problemática del otorgamiento del beneficio de combustible que algunos servidores percibe.

En el caso del personal del servicio militar voluntario la promoción económica inmediata corresponderá al grado de suboficial de tercera o su equivalente, luego de lo cual seguirá ascendiendo cada 5 años.

La promoción en el grado, de acuerdo al artículo citado (artículo 2º de la Ley Nº 24373) y de acuerdo con la Ley Nº 24916, que precisa el artículo 2º de la Ley Nº 74373, comienza a partir de ocurrido el acto invalidante. Esto quiere decir, de acuerdo con el artículo 3º del reglamento de la Ley Nº 24737, que para el beneficio económico no se toma en cuenta la fecha en que se dicta la resolución correspondiente declarando el cese del personal, sino el momento en que se produce el acto que ocasiona la invalidez.

En relación a la pensión máxima en el beneficio de la pensión económica, el mencionado artículo 1º de la Ley Nº 24737 y su reglamento (artículos 7º, 8º y 9º) establece que para determinar la pensión máxima, dependiendo del grado que se ostente, se aplicará las siguientes reglas:

- La pensión máxima para Oficiales será la equivalente al grado de Coronel, considerándose desde su ingreso al Instituto como Cadete. La Pensión máxima para el personal con status de Oficiales será equivalente al grado de Comandante o Tte. Coronel.

36 En el mismo sentido el artículo 1º de la Ley Nº 24916 precisó que el haber a que se refiere el artículo 2º de la Ley Nº 24373 "comprende las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y aguinaldos que perciben los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales en actividad"

- La pensión máxima para el personal Subalterno será la correspondiente al máximo grado que se alcance en cada Instituto como Alumno a las Escuelas Técnicas o de Formación.
- La pensión máxima para el nivel de tropa será la correspondiente al de Sub-Oficial de 3era. o sus equivalentes, y para el caso de la Armada Peruana de acuerdo a su especialidad y a los cuadros orgánicos de ese Instituto.

Otro tema importante sobre el derecho de promoción económica es que en estos casos no estamos ante ascensos específicamente determinados del personal militar policial cada quinquenio, pues únicamente se determina el pago de los beneficios del personal con rango superior (cada 5 años).

En otras palabras, el ascenso no se produce concretamente en virtud del derecho de promoción económica, el personal queda con el mismo grado jerárquico que le correspondió a la fecha de su pase a retiro.

Finalmente, se puede dar el caso que “excepcionalmente, y por una sola vez, el Presidente de la República a propuesta del Ministro correspondiente, y con la opinión favorable del respectivo Consejo de Investigación que se sustentará en los informes del Jefe Inmediato Superior del beneficiado, podrá promover a los miembros antes indicados hasta en tres grados inmediatos superiores, por acción meritoria o luego de ocurrido el acto invalidante. Igual procedimiento se seguirá para otorgar la pensión de sobreviviente que causa el personal que fallece a consecuencia de actos de terrorismo y tráfico ilícito de drogas”.

e. Impugnación de la calificación de la administración

Finalmente, en caso el servidor se encuentre disconforme con el resultado obtenido en la resolución (por ejemplo que se haya considerado la invalidez como un acto ajeno al servicio) tiene la posibilidad de impugnar dicha resolución vía administrativa y, cuando se acabe todo el procedimiento en esta vía, podrá impugnarla mediante un proceso contencioso administrativo.

Asimismo, se podrá cuestionar la decisión en la vía constitucional mediante la interposición de una demanda de amparo ante el juzgado correspondiente. En efecto, de acuerdo con la sentencia recaída en el expediente N° 07171-2006-PA/TC el Tribunal Constitucional ha establecido las pautas sobre los supuestos de impugnación de la decisión sobre el cambio de la modalidad pensionaria en los casos de pensión de invalidez. El Supremo Intérprete de la Constitución ha mencionado, entre otras cosas, que “en términos generales resulta posible que este Colegiado evalúe, en tanto ya lo viene haciendo, el cumplimiento de los requisitos legales previstos para lograr el cam-

bio de modalidad pensionaria. La otra situación está referida a que la comprobación de las obligaciones de los beneficiarios exige que la evaluación se realice en términos puramente objetivos a partir de los medios probatorios presentados. Por lo indicado, “debe concluirse que será factible efectuar el análisis para la verificación de la condición de inválido por ineptitud o incapacidad y que además dicho estado se haya producido en acto o como consecuencia del servicio; para lo cual se deberá tener en cuenta que las pruebas aportadas deben permitir establecer, sin margen de duda, que la afección está relacionada directamente con las labores desarrolladas de modo tal que permita concluir que la invalidez proviene de acto directo del servicio o como consecuencia de las labores desarrolladas; en resumen, que exista nexo causal entre el servicio prestado y la enfermedad o lesión producida”.

2.3.2. Pensión de sobrevivientes

a. Marco jurídico

Son aquellas prestaciones pensionarias derivadas que se otorgan a los familiares directos del fallecido (ascendientes, descendientes y viudez). El Decreto Ley N° 19846 en su artículo 17° contempla cuatro supuestos para el otorgamiento de la pensión de sobreviviente: cuando el servidor fallece por acción de armas (inciso a), acto o consecuencia del servicio (inciso b), situación de actividad (inciso c) y condición de pensionista (inciso d).

En el presente punto trataremos sobre la regulación y procedimientos que se establecen sobre los dos primeros supuestos, es decir, cuando se otorga pensión por el fallecimiento del servidor en una acción de armas y en un acto o a consecuencia de un servicio. Recuérdese que en ambos casos se otorga una pensión de carácter renovable (nivelable con un servidor de actividad).

Así pues, para ambos supuestos (acción de armas y actos o consecuencia del servicio) en los casos del personal a propina, de acuerdo con el artículo 19° del Decreto Ley N° 19846, corresponderá el otorgamiento de la pensión:

- Para el Cadete o Alumno de las Escuelas de Formación de Oficiales, las dos terceras partes de la remuneración básica que perciba un Alférez o su equivalente, en Situación de Actividad;
- Para el Alumno de Escuelas de Formación de Personal Auxiliar y Escuelas de Personal Subalterno, las dos terceras partes de las remuneraciones básicas que perciba el de menor grado de su especialidad, en Situación de Actividad; y

- Para el Personal de Tropa a propina de la Fuerza Armadas, las dos terceras partes de la remuneración básica que corresponde a un Sub-Oficial de menor categoría del Ejército, su equivalente, en Situación de Actividad.

Como se aprecia, en estos casos al personal que fallezca en acción de armas o por actos de servicio (o a consecuencia de éste) se le nivelará la pensión con la remuneración del personal en actividad del menor grado dentro de la jerarquía establecida en cada institución. Por ejemplo, si es que la persona fallecida era un alumno o cadete de la escuela de oficiales, la pensión que se otorgará será la del nivel menor dentro de la jerarquía de oficiales (en este caso, el alférez), y lo mismo sucede con los otros supuestos.

Los deudos del personal que fallece, como lo analizaremos en el punto correspondiente, tienen también derecho a la promoción económica establecida en la Ley N° 24373 y su reglamento.

Por otro lado, en el supuesto del personal que recibe remuneración también se otorgará una pensión nivelable con el grado del personal de actividad. Sin embargo en este caso podemos hacer una diferencia entre el personal fallecido por **acción de armas** y aquellos fallecidos **por actos o a consecuencia del servicio**.

En el primero caso, de acuerdo con el artículo 28° de la Ley N° 19846, la pensión de sobrevivientes "cualquiera que fuese el tiempo de servicios prestados, será igual a la remuneración del grado inmediato superior cada cinco años, a partir de producido el deceso y hasta cumplir 35 años de servicios computados desde la fecha de ingreso a filas". En estos supuestos, de acuerdo a dicho artículo, "esta pensión será incrementada con el 14% de la respectiva remuneración básica". La pensión máxima para los niveles de oficiales, de acuerdo con el citado precepto, "será el equivalente al grado de Coronel".

En el segundo caso, esto es, para los beneficiarios del personal que fallezca en actos o a consecuencia del servicio, además de la nivelación de la pensión con el personal de actividad (artículo 42° de la Ley N° 19846), se aplicará el derecho de promoción económica contemplado en la Ley N° 24373. Sin embargo no se le aplicará el aumento porcentual respectivo otorgado a los deudos del personal fallecido por acción de armas.

Además de ello, tanto en el supuesto de fallecimiento por acción de armas como en los casos de actos o a consecuencia del servicio, y dependiendo de los años de aporte, se le otorgará un aumento porcentual en su remuneración básica de acuerdo a

los criterios establecido en los incisos c), d), e), f) y g) del artículo 13° del Reglamento, concordado con el artículo 10° de la Ley N° 19846.

Cabe señalar, finalmente, que las pensiones de sobrevivientes renovables también se encuentran sujetas a los descuentos correspondientes para el fondo de pensiones (artículo 28° del Decreto Ley N° 19846).

b. El Derecho de nivelación de la pensión de sobrevivientes

Como hemos indicado en el punto relativo a la pensión de invalidez, por el derecho de promoción económica se nivela la pensión del beneficiario (en este caso los sobrevivientes) al grado de la clase inmediata superior cada 5 años.

En efecto, conforme lo establece el artículo 1° de la Ley N° 24737, los herederos (entiéndase, los sobrevivientes) de los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, que hayan fallecido o fallezcan en actos de servicio, con ocasión o como consecuencia del mismo, se acogerán al beneficio económico correspondiente a la remuneración de la clase inmediata superior cada 5 años a partir de producido el deceso y hasta cumplir 35 años de servicios computados desde la fecha del ingreso a filas”.

Nótese que, a diferencia de lo que sucede en el supuesto de la invalidez, en este caso se establece un límite de 35 años para que opere la promoción económica en cada quinquenio. La citada norma establece además que el plazo de 35 años se contará a partir de la fecha del ingreso a filas, es decir, que indistintamente se considerará la fecha de ingreso a los Institutos de las fuerzas armadas o fuerzas policiales, como personal militar o policial (artículo 6° del reglamento de la Ley N° 24373).

En relación a la pensión máxima, el mencionado artículo 1° de la Ley N° 24737 y su reglamento (artículos 7°, 8° y 9°) establecen que para determinarla, dependiendo del grado que se ostente, se aplicará las siguientes reglas:

- La pensión máxima para Oficiales será la equivalente al grado de Coronel, considerándose desde su ingreso al Instituto como Cadete. La Pensión máxima para el personal con status de Oficiales será equivalente al grado de Comandante o Tte. Coronel.
- La pensión máxima para el personal Subalterno será la correspondiente al máximo grado que se alcance en cada Instituto como Alumno a las Escuelas Técnicas o de Formación.

- La pensión máxima para el nivel de tropa será la correspondiente al de Sub-Oficial de 3era. o sus equivalentes, y para el caso de la Armada Peruana de acuerdo a su especialidad y a los cuadros orgánicos de ese Instituto.

Es importante resaltar que en este caso se habla de *remuneración* –y no de *haber* como el supuesto de las pensiones de invalidez– de la clase inmediata superior a efecto de determinar el beneficio de la promoción económica para los herederos (sobrevivientes). Esto traerá, como veremos más adelante en el tema del combustible y otros beneficios a nivelar, una serie de dificultades sobre los conceptos *no remunerativos* o *no pensionables* que se otorguen al personal en actividad. En efecto, al no mencionar que la nivelación de cada cinco años de la clase inmediata superior se realizará sobre la base de todos *los haberes* que percibe un personal en actividad, se estaría restringiendo dicha nivelación únicamente a la remuneración que recibe los servidores en actividad (y como hemos señalado, en las planillas del personal militar policial hay una diferencia notable entre la remuneración básica y los beneficios suplementarios).

Finalmente, y de acuerdo con el artículo 2º de la Ley N° 24916, se precisa que las promociones económicas en los supuestos indicados rigen a partir de la fecha en que se produce el deceso o el accidente que determina la invalidez. Esto quiere decir, concordado además con el artículo 3º del reglamento de la Ley N° 24737, que el beneficio económico no toma en cuenta la fecha en que se dicta la resolución correspondiente declarando el deceso del personal, sino la fecha en que se produce el deceso.

2.3.3. Pensión de viudez

Para el supuesto de pensión de viudez en los casos de acción de armas y actos o a consecuencia de servicio, el artículo 23º del decreto Ley N° 19846, concordado con el artículo 37º del Reglamento establece que se recibirá una pensión en los siguientes términos:

- Si sólo hubiese cónyuge sobreviviente, éste percibirá el íntegro de la pensión.
- Si el cónyuge sobreviviente concurre con hijos del fallecido menores de 18 años (o mayores incapaces declarados judicialmente o mujeres mayores de edad que no tengan actividad lucrativa o no sean beneficiarias de algún sistema de seguridad social), la distribución será del 50% para el cónyuge y el otro 50% en partes iguales para dichos hijos.

El cónyuge sobreviviente varón, percibirá su pensión siempre que esté incapacitado para subsistir por sí mismo, carezca de bienes o ingresos superiores al monto de la pensión y no pertenezca a un régimen de seguridad social³⁷.

2.3.4 Pensión de orfandad

En la línea de lo señalado en el punto anterior, si no existe un cónyuge sobreviviente, la pensión que se otorgará a los hijos cuando el causante haya fallecido por acción de armas, acto o consecuencia de servicio, será a prorrata por cada hijo (50% cada uno si son dos, el 100% si es uno sólo, etc.) (artículo 24° del Decreto Ley N° 19846 y artículo 42° del reglamento).

Los hijos titulares del derecho son los menores de 18 años, salvo tres excepciones:

- Los hijos mayores de edad declarados incapaces física o mentalmente por fallo judicial. En el supuesto de ser beneficiarios de algún régimen de seguridad social, se podrá elegir –se entiende de forma excluyente– por la pensión de orfandad o el mencionado régimen previsional.
- Las hijas solteras mayores de edad, si no tienen actividad lucrativa, carezcan de renta o no están amparadas por algún sistema de Seguridad Social³⁸. Se excluye este derecho en el caso de la pensión de viudez del cónyuge supérstite.
- Los hijos solteros mayores de 18 años que sigan en forma interrumpida estudios de nivel básico, superior y/o universitario (artículo 1° del Decreto Supremo N° 058-90-PCM).

2.3.5. Pensión de ascendientes

La pensión de ascendientes se otorga a los padres del fallecido. En este caso se requiere tres requisitos principales para poder obtener este derecho, a saber: a) encontrarse bajo la dependencia económica del causante hasta su fallecimiento, con la única excepción del caso que el fallecimiento sea producto de una acción de armas;

37/ Para cumplir con estos requisitos el reglamento en su artículo 41° especifica que se debe presentar los siguientes requisitos:

- Certificado negativo de propiedad de los Registros Públicos que acredite que carece de bienes, expedido por las oficinas de lugar de su nacimiento, del domicilio conyugal, durante los dos últimos años y/o de Lima o Callao, si concidiera con los anteriores.
- Declaración jurada de no percibir renta superior al monto de la pensión causada, expedido por la Sunat.
- Declaración jurada ante la dependencia de pensiones de la repartición correspondiente, de que no posee bienes ni renta superior al monto de la pensión.

38 De acuerdo con el inciso b) de artículo 43° del Reglamento para otorgar la pensión de sobreviviente en este supuesto se requiere tres documentos: a) certificado negativo de propiedad de los Registros Públicos que acredite que carezcan de bienes, con excepción de inmueble que ocupan como vivienda; b) Declaración jurada ante la Dirección de Pensiones de la repartición correspondiente, de que carecen de renta y no estén amparados por un sistema de seguridad social; y, c) certificado de soltería expedido por el gobierno local del lugar del domicilio, acompañado del respectivo certificado policial domiciliario.

es decir, en este caso no se exige este requisito; b) que no se perciba otro ingreso o renta mayor al de la pensión, y; c) que no reciba ninguna prestación pensionaria por algún sistema de seguridad social; en este caso no importa si el monto de la pensión sea mayor o menor al de la pensión de orfandad a recibir³⁹.

En cuanto a su distribución, queda claro que la pensión de orfandad ante la ausencia de un cónyuge supérstite o de descendientes se otorgará de forma íntegra a los ascendientes de modo proporcional (50% para cada si están ambos padres o del 100% si sólo está uno de ellos). Sin embargo, no queda totalmente claro el supuesto donde, además de los padres (pensión de ascendientes), se encuentre el cónyuge o los hijos (pensión de descendientes) del causante (pensión de sobreviviente).

Sobre este tema, el artículo 26° del Decreto Ley N° 19846 establece que "de existir cónyuge e hijos y padres del causante, a estos últimos se le otorgará pensión, siempre que quede saldo disponible de la pensión del causante deducidas las pensión de viudez u orfandad"; mientras que, por otro lado, el reglamento en su artículo 45° determina que "la pensión de ascendiente es la que corresponde a la madre y/o al padre del causante, siempre que éste no tenga cónyuges e hijo [...]", es decir, que esta pensión únicamente se establece ante la ausencia de una pensión de viudez y orfandad.

Es claro que ante dicha contradicción normativa, de acuerdo al principio de jerarquía normativa, debe primar lo establecido en el Decreto Ley N° 19846 por sobre la norma reglamentaria. Por tanto debe optarse por la primera opción, es decir, que cuando concurren el cónyuge, hijos y padres, estos últimos recibirán una pensión de ascendientes siempre que quede saldo disponible. Sin embargo, es evidente que esta solución no es la más adecuada, dado la poca claridad en la redacción de la norma: El artículo 26° del Decreto Ley N° 19846 establece que cuando concurren cónyuge, hijos y padres del causante, a estos últimos se le otorgará pensión siempre que quede saldo disponible de las pensiones de viudez y orfandad; empero nunca podrá quedar saldo disponible en estos casos, toda vez que cuando concurren el cónyuge e hijos a éstos se le otorga el 100% de la pensión (50% para el cónyuge y el otro 50% repartido entre el número de hijos). En otras palabras, no será posible entregar una pensión de ascendientes en los casos de acción de armas, actos o a consecuencia de servicio cuando exista también un cónyuge e hijos del causante. Claro está, en el caso que existan descendientes únicamente (hijos), es factible otorgar una pensión de ascendientes. Para una mejor explicación, citamos los siguientes cuadros⁴⁰:

³⁹ De acuerdo con el artículo 46° del reglamento, para cumplir con estos requisitos los padres beneficiarios deben presentar la documentación señalada en el supuesto de la pensión de viudez para el varón sobreviviente.

⁴⁰ Extraído de Boris POTOZEN BRACO, "El régimen previsional militar y policial", en *JuS Doctrina & Práctica*, N° 4 Lima, 2009, pp. 17-18.

Cuadro N° 1

Viudez	Sólo cónyuge	Cónyuge e hijos
Acto u ocasión de servicios	100%	50% / 50% entre los hijos
Ajeno al servicio (más de 20 años)	100%	50% / 50% entre los hijos
Ajeno al servicio (menos de 20 años)	50%	50% / 20% por hijo (máximo. 100%)
Pensionista (más de 20 años)	100%	50% / 50% entre los hijos
Pensionista (menos de 20 años)	50%	50% / 20% por hijo (máximo. 100%)

Cuadro N° 2

Orfandad/Ascendiente	Un solo hijo/padre	Más de un hijo/padre
Acto u Ocasión de servicios	100%	Partes iguales
Ajeno al Servicio (mas de 20 años)	100%	Partes iguales
Ajeno al Servicio (menos de 20 años)	50%	50% en partes iguales
Pensionista (más de 20 años)	100%	Partes iguales
Pensionista (menos de 20 años)	50%	50% en partes iguales

Finalmente, sobre la distribución del monto de la pensión de sobrevivientes es necesario señalar la regla contenido en el artículo 27° del Decreto Ley N° 19846, mediante la cual se establece que “la extinción o pérdida del derecho de alguno o algunos de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes acrecerá la de sus copartícipes en proporción a sus derechos”.

2.4. Beneficio de Combustible

Una de las principales características del régimen militar policial es los innumerables "suplementos remunerativos" que conforman los conceptos de las planillas abonadas al personal en actividad. Existe inclusive la denominada "planilla de combustible", la cual consiste en el beneficio que bajo este concepto se otorga a ciertos servidores, pero que no forma parte de la base de cálculo para determinar el monto de los beneficios que le corresponde a este personal (dado que no integra la remuneración propiamente dicha). Se aprovecha pues el carácter no remunerativo que posee el concepto de combustible dentro de las planillas del personal militar-policial para excluirlo de la base de cálculo de pago de los beneficios correspondientes.

Este tema repercute directamente en el ámbito del otorgamiento pensionario, dado que en muchos casos dentro del régimen militar-policial las pensiones se otorgan tomando como referencias los ingresos del personal de actividad, como es el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivientes de aquellos servidores fallecidos por actos relativos a su función.

El beneficio de combustible fue otorgado de acuerdo con los Decretos Supremos N° 013-76-CCFFA y N° 035-77-IN (modificado por el Decreto Supremo N° 030-82-IN), mediante los cuales se aprobaron los reglamentos de la política general sobre automóviles para el uso del personal de las fuerzas armadas y fuerzas policiales (hoy Policía Nacional del Perú). Fueron estos dispositivos los que establecieron por vez primera el otorgamiento de la asignación de combustible (vales de gasolina) para determinado personal en actividad.

Posteriormente, con la dación del Decreto Supremo N° 032-DE-SG se actualizó, a partir del mes de julio de 1999, las cantidades de asignación por combustible (vales de gasolina) establecidas en el artículo 8° de los reglamentos citados en el párrafo anterior, disponiendo que la asignación de combustible es un beneficio otorgado a los miembros de las FF.AA. y de la PNP que consiste en otorgar combustible de 95 octanos.

Este dispositivo señala que *la asignación de combustible se otorga a los grados de teniente coronel, mayor, capitán, técnico jefe superior, técnico jefe y técnico de primera o sus equivalentes en situación de actividad, así como al personal que pase o haya pasado a la situación de retiro con los grados de teniente coronel, técnico jefe superior y técnico jefe o sus equivalentes.*

El Decreto Supremo N° 032-DE/SG, no obstante, fue duramente cuestionado dado que no consideraba a todos los servidores que debían percibir el beneficio de combustible en virtud de la aplicación de la Ley N° 24737, normas relativas a la promoción económica en el grado que se otorga al personal invalido o a los deudos del personal fallecido, en actos de servicios (oficiales y suboficiales sin distinción).

En efecto, mediante el derecho de promoción económica dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 24737 –y específicamente con su última modificatoria realizada por la Ley N° 25413– se estableció que “Los Miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que sufren invalidez total y permanente en acto, con ocasión o como consecuencia del servicio, serán promovidos económicamente al **haber**⁴¹ de la clase inmediata superior cada cinco años a partir de ocurrido el acto invalidante. [...] La promoción máxima para el nivel de oficiales será equivalente a la que corresponde al grado de Coronel o Capitán de Navío, y **para los Suboficiales y personal del Servicio Militar Obligatorio, hasta el grado de Técnico de Primera o su equivalente**” (el resaltado es nuestro). Esto quiere decir que el Decreto Supremo N° 032-DE/SG debió estipular de modo preciso que el beneficio de asignación de combustible (que es parte del haber del personal de actividad) también corresponde a los servidores suboficiales.

En efecto, de acuerdo con las Resoluciones Ministeriales N°s 173-94-IN/PNP y 2000-DE/SG, concordado con el propio Decreto Supremo N° 032-DE/SG, se determinó la entrega de la asignación de combustible únicamente a los oficiales superiores de la Policía Nacional del Perú y del Personal de las Fuerzas Armadas, respectivamente, que queden inválidos en acto, ocasión o como consecuencia del servicio, de conformidad con las Leyes N° 24373 y 25413, en iguales cantidades a las que se otorga al personal policial en situación de actividad. Nada se dijo respecto al pago de combustible al personal suboficial.

Fue en ese sentido que la propia Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 49⁴² criticó los alcances del Decreto Supremo N° 032-DE/SG señalando que del análisis de sus disposiciones “se constata que al establecerse quienes son los beneficiarios de la asignación de combustible en situación de retiro, se han excluido a determinados grados que sí son beneficiados en situación de actividad, sin ninguna razón objetiva para ello. En efecto, “el artículo 3° del Decreto Supremo N° 032-DE/

41 Como hemos señalado en el punto relativo al derecho de promoción económica en el grado, el artículo 2° de la Ley N° 24373, modificada por la Ley N° 25413, hace referencia al término de **haber** de personal comprendiendo en éste “todas las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y aguinaldos que por diversos conceptos y bajo diferentes denominaciones, constituyen los goces y beneficios que perciben los respectivos grados de las jerarquías militar o policial en situación de actividad”.

42 DEFENSORA DEL PUEBLO, El otorgamiento de la asignación de combustible a personal subalterno de la Policía Nacional del Perú con discapacidad total y permanente, Informe Defensorial N° 49, Lima, 2000, pp. 1-14.

SG, al regular la asignación de combustible para ciertos grados de la jerarquía militar y policial, vulnera **los principios de igualdad y de no discriminación** porque excluye como beneficiarios de la referida asignación a determinados grados en situación de retiro que sí están beneficiados en situación de actividad".

Luego, se publicó el Decreto Supremo N° 037-2001-EF, mediante el cual se dispuso el cambio a partir del mes de marzo de 2001 en la modalidad de la entrega del beneficio del combustible, a efectos de reducir el uso de documentos cancelatorios como medios de pago, y su reemplazo por la entrega de dinero efectivo.

Posteriormente, y en base al Informe Defensorial N° 49, sobre los actos discriminatorios en relación a la entrega del beneficio de combustible, se emite la Resolución Ministerial N° 0602-2002-IN/PNP, mediante la cual se otorga "la asignación de carburante al personal de la PNP con discapacidad en situación de retiro que tenga los grados de Capitán y sus equivalentes, y Suboficial Técnico de Primera y sus equivalentes, o que hayan sido promovidos económicamente a los haberes de dichas clases en virtud de las Leyes N° 24373, 24916, el Decreto Legislativo N° 737 y la Ley N° 25413, en iguales cantidades a las que se otorgan al personal PNP en situación de actividad".

Con esta última norma se regulariza lo recomendado en el Informe Defensorial N° 49, disponiéndose la entrega del beneficio de combustible (carburante) al personal que haya sido promovido económicamente con los beneficios que percibe el personal en actividad (tal como al personal de suboficiales) que tengan derecho a combustible, y no únicamente a los oficiales, como sucedía antes de la expedición de la Resolución Ministerial N° 0602-2002-IN/PNP.

Luego de ello, y tras algunos reclamos sobre la incorporación del beneficio de combustible al supuesto de promoción económica para las **viudas** del personal policial fallecido en acción, actos o como consecuencia del servicio, es decir, el otorgamiento de dicho beneficio no sólo para el personal inválido sino también para las **viudas** de aquéllos; se publica la Resolución Ministerial N° 2060-2002-IN/0102 y el Decreto Supremo N° 008-22003-EF, mediante los cuales se extiende el beneficio de combustible a las viudas del personal policial que haya fallecido en acción de armas, actos o a consecuencia del servicio, en virtud de la aplicación del derecho de promoción económica (Leyes Ns° 24373, 25413 y Decreto Legislativo N° 713).

En el mismo sentido, el Decreto Supremo N° 029-DE-SG establece la extensión del beneficio de combustible para los **sobrevivientes** del personal militar. Se dispone específicamente que debe hacerse extensiva "la entrega en efectivo por concepto de combustible a los herederos con derecho a pensión del Personal Militar, que hayan

fallecido o fallezcan en Acción de Armas, como Consecuencia de dicha Acción, o en Acto, Ocasión o como Consecuencia del Servicio, cualquiera que haya sido el tiempo de servicio cumplidos, considerando la promoción económica establecida en la Ley N° 24373, modificada por la Ley N° 24916, Decreto Legislativo N° 737 y Ley N° 25413⁴³.

Nótese que este último dispositivo hace referencia -para el personal militar- a la extensión del beneficio citado a los **sobrevivientes** del persona fallecido: tanto ascendientes, descendientes o viudas, dependiendo del caso en concreto. Ello a diferencia del Decreto Supremo N° 008-2003-EF y la Resolución Ministerial N° 2060-2002-IN/0102, en el cual para el caso de la policía la extensión del beneficio abarca únicamente a las viudas de este personal, olvidándose de los otros sobrevivientes. En otras palabras, mientras que **para las Fuerzas Armadas se tutela el adecuado otorgamiento del beneficio de combustible a todos los herederos del personal fallecido, en la Policía Nacional únicamente se extiende el beneficio de combustible para las viudas.**

En este último caso la discriminación es evidente: se otorga el beneficio al personal de las Fuerzas Armadas y se excluye del mismo a los miembros de la Policía Nacional sin alguna razón objetiva que pueda justificar dicha diferencia de trato. Con eso no sólo se vulnera el artículo 2 inciso 2 de nuestra Constitución Política, sino también su específico artículo 174º, en el cual claramente se señala que "los grados y honores, las remuneraciones y las pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional son equivalentes. La ley establece las equivalencias correspondientes al personal militar o policial de carrera que no tiene grado o jerarquía de oficial".

En conclusión, el beneficio de combustible debe ser considerado dentro del alcance del derecho de promoción económica que tienen, tanto las personas que reciben pensión de invalidez por actos de servicio (acción de armas, actos o a consecuencia del servicio), como los titulares sobrevivientes del personal fallecido bajo estas circunstancias. Es por ello que es necesario regularizar la situación de los otros sobrevivientes diferentes del cónyuge (viudas) respecto al pago del combustible en virtud del derecho de promoción económica.

43 El artículo 1º del Decreto Supremo N° 029-DE-SG establece que dicha extensión en la entrega del beneficio de combustible se realiza en efectivo a partir del 1 de enero del 2003 que el personal militar pase o hayan pasado a la situación de retiro por invalidez total y permanente, comprendidos en la Ley N° 24373, modificada por la Ley N° 24916, Decreto Legislativo N° 737 y Ley N° 25413. Además precisa que la entrega de dicho beneficio no tiene carácter pensionable, así como tampoco sirve de base de cálculo para ningún beneficio.

2.5. Beneficio de Seguro de vida

a. Marco jurídico

La normativa previsional para el personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas que haya sido afectado en su integridad por actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicio o a consecuencia del mismo), además del otorgamiento de las pensiones, establece otros beneficios a fin de cautelar las contingencias generadas por el estado de invalidez -o el fallecimiento en caso de los sobrevivientes-. En ese sentido, ya desde hace muchos años este personal (discapacitados o sobrevivientes del fallecido) vienen recibiendo el llamado seguro de vida.

Este beneficio se crea con el Decreto Supremo N° 002-81-IN, de 23 de enero de 1981, mediante el cual se otorga un seguro de vida al personal de la *Policía Nacional del Perú* equivalente a sesenta (60) sueldos mínimos vitales. Los beneficiarios de este seguro son aquellos que queden inválidos en acto o como consecuencia del servicio o de los beneficiarios del servidor fallecido bajo estas modalidades.

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 051-82-IN, del 5 de noviembre de 1982 el monto de seguro de vida es incrementado a trescientos (300) sueldos mínimos vitales. Luego de ello, y acorde con lo establecido en el Decreto Supremo N° 015-87-IN, del 30 de mayo de 1987 se determinó que el monto de este seguro de vida sería equivalente a seiscientos (600) sueldos mínimos vitales.

"A mi esposo le correspondía los 600 sueldos y no lo que le pago a institución. estoy en esa disputa legal"⁴⁴.

Uteriormente, y para el caso del personal de las *fuerzas armadas*, se dicta el Decreto Supremo N° 026-84-MA y su reglamento, la Resolución Suprema N° 0300-85-MA/CG, mediante los cuales se otorga un seguro de vida para el personal de las Fuerzas Armadas que fallezca (se entiende que el beneficio lo obtendrán los sobrevivientes) o se invalide en acción de armas o como consecuencia de dicha acción, en tiempos de paz⁴⁵. Este seguro de vida será igual a 15 Unidades Impositivas Tributarias vigentes al

⁴⁴ Entrevista realizada a una viuda de un miembro de la Policía Nacional del Perú.

⁴⁵ De acuerdo con el reglamento, la Resolución Suprema N° 0300-85-MA/CG, se considera acción de armas en el tiempo de paz para efectos del otorgamiento del seguro de vida a "los enfrentamientos de carácter violento, similares a los que se producen en el caso de acción bélica de guerra convencional, entre miembros de las Fuerzas Armadas y elementos subversivos, comprendiéndose también a las situaciones en las cuales los miembros de las Fuerzas Armadas sufran ataques sorpresivos que produzcan muerte o invalidez, por no intervenir directamente en acción de armas" (artículo 11° del reglamento).

momento de la expedición de la resolución que declara el fallecimiento o el estado de invalidez del personal⁴⁶.

Posteriormente, con la dación del Decreto Ley N° 25755, vigente desde el 1 de octubre de 1992, se unifica el seguro de vida del personal de las Fuerzas Armadas y a Policía Nacional a cargo del Estado en un monto equivalente a 15 UIT. A partir de allí quedaron derogadas, las normas que regulaban hasta ese momento el seguro de vida de los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas (esta decisión fue ratificada expresamente en el artículo 4° de su Reglamento, el Decreto Supremo 009-93-IN, norma que precisaba los alcances del Decreto Ley N° 25755).

Por lo tanto, desde el 1 de octubre de 1992 se estableció que tanto para las Fuerzas Policiales como para las Fuerzas Armadas el seguro de vida ascendía a 15 UIT, a partir de la fecha de la expedición de la resolución que declare la invalidez.

b. Requisitos

Como quiera que el Decreto Ley N° 25755 reenvía la aplicación de los criterios sobre el seguro de vida al Decreto Supremo N° 026-84-MA y su reglamento, la Resolución Suprema N° 0300-85-MA/CG; estas últimas normas disponen esencialmente las siguientes reglas en relación al otorgamiento del beneficio del seguro de vida unificados para ambos regímenes (militar y policial), a saber:

- El monto del seguro de vida corresponde al servidor que quede inválido y al personal sobreviviente (herederos) de éste en caso de su fallecimiento.
- El monto del seguro de vida es inembargable (artículo 2° de la Resolución Suprema N° 0300-85-MA/CG).
- El monto del seguro de vida será equivalente a 15 UIT vigentes a partir de la expedición de la resolución que declare la invalidez.
- En el supuesto que personal policial regulado por el Decreto Supremo N° 002-81-IN y sus modificatorias (que otorgan un seguro de vida igual a 600 sueldos mínimos vitales), haga efectivo el pago del seguro de vida a partir del 1 de octubre de 1992 (fecha de inicio de la vigencia del actual seguro de vida sobre la base de las 15 UIT), entonces el monto del primero se tomará como pago a cuenta para realizar el pago del segundo. En otras palabras, en este caso se deberá pagar el seguro de vida sobre la base de las 15 UIT, por lo que los 600 sueldos mínimos vitales deberá ser considerados como pagos a cuenta y regularizarse luego el pago final de las 15 UIT.

⁴⁶ Las disposiciones de Decreto Supremo N° 026-84-MA y las de su reglamento, la Resolución Suprema N° 0300-85-MA/CG, se aplican retroactivamente a partir del 1 de enero de 1981, siendo de cargo de los propios institutos por los años 1981, 1982 y 1983, y a partir de 1984 el seguro de vida se paga con cargo de tesoro público.

c. Procedimiento

En relación al **procedimiento para el otorgamiento del seguro de vida**, la Resolución Suprema N° 0300-85-MA/CG –que se aplica para determinar las disposiciones del seguro de vida unificado, de acuerdo a lo establecido por el propio Decreto Ley N° 25755 y norma precisora, el Decreto Supremo N° 009-93-IN-, ha establecido las siguientes pautas:

- Para expedir la resolución de baja por fallecimiento o por invalidez en acción de armas, actos o consecuencia del servicio se requiere tres requisitos: a) el parte o informe en que se da cuenta del hecho, b) el dictamen de la Asesoría Legal correspondiente, y c) el informe de la Dirección general o del Comando del Personal. Para el supuesto de invalidez se requiere además, y antes del dictamen de la Asesoría Legal, que la Junta de Sanidad emita el Informe del caso (artículos 12° y 13° de la Resolución Suprema).
- Emitida dicha resolución por las oficinas de los institutos, el titular inválido tiene derecho a la entrega del beneficio de las 15 UIT; y en los supuestos de las personas sobrevivientes herederos del servidor fallecido, además de la expedición de dicha resolución, se requerirá la declaratoria de herederos judicial o notarialmente a fin de realizar la entrega efectiva del monto de seguro (en el caso que el servidor no haya dejado una declaración testamental en el ejercicio de su actividad).
- El monto del seguro de vida, como hemos señalado se calcula sobre la base de las 15 UIT vigentes al momento de expedir la mencionada resolución.

d. El cálculo del pago del Beneficio de Seguro de Vida: UIT congelado

Sobre el pago de las 15 UIT se han suscitado dos inconvenientes. En el primer caso, conforme al Decreto Legislativo N° 847 del 24 de setiembre de 1996 y de la Directiva N° 001-96-EF/76-01, se interpretó que para el pago del seguro de vida se tomará en cuenta únicamente la UIT vigente hasta la fecha de expedición del Decreto Legislativo N° 847, no aumentándose de acuerdo al incremento de la UIT como corresponde cada año⁴⁷.

En este caso el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 3464-2003-AA/TC señala que el argumento que expresa que el monto de la UIT para el cálculo del seguro de vida se encuentra congelado por disposición del Decreto Legislativo N° 847, es incorrecto, toda vez que a juicio del Tribunal “el Decreto

47 El artículo 1° del Decreto Legislativo N° 847 establece que “as remuneraciones, bonificaciones, beneficios, pensiones y, en general, toda cualquier otra retribución por cualquier concepto de los trabajadores y pensionistas de los organismos y entidades del Sector Público, excepto gobiernos locales y sus empresas, así como los de la actividad empresarial del Estado, continuarán percibiéndose en los mismos montos en dinero recibidos actualmente. Por Decreto Supremo referendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se incrementarán los montos en dinero de los conceptos señalados en el párrafo anterior”

Legislativo N° 847 es de aplicación solo a los conceptos *retributivos* que perciben los trabajadores y pensionistas de los organismos y entidades del sector público y no a las obligaciones de naturaleza *indemnizatoria*, como la que se reclama en el presente caso”. Por lo tanto, debió siempre calcularse el monto del seguro de vida sobre la base de la UIT vigente.

El segundo inconveniente suscitado en el tema de seguro de vida es el relativo a la fecha en que se debe liquidar. Por una parte la Resolución Suprema en su artículo 14° ha indicado que el seguro de vida se otorga sobre la base de las 15 UIT vigentes a la fecha de la expedición de la resolución que declara el fallecimiento o el acto invalidante. Sin embargo, en varias sentencias, tales como las recaídas en los expedientes N°s 08738-2006-PA, 4530-2004-AA y 3464-2003-AA, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado el criterio que para liquidar el monto del seguro de vida debe aplicarse la norma vigente al momento en que se produzca la invalidez y no en la fecha en que se efectúe el pago. Recuérdese que una cosa es el accidente que determina la invalidez o fallecimiento y otra es la fecha en que se expide la resolución declarando estos estados y determinando que corresponde pagar el derecho del seguro de vida.

Este último criterio trae importantes consecuencias al momento del pago de este seguro, toda vez que en algunos casos, de acuerdo a la vigencia de las normas relativas al seguro de vida, la liquidación del pago puede ser sobre la base de las 15 UIT o sobre la base de los 600 sueldos mínimos vitales.

e. La aplicación de la Ley N° 29420

Finalmente, recientemente se ha publicado la Ley N° 29420, Ley que fija monto para el beneficio de seguro de vida o compensación extraordinaria para el personal de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú o sus beneficiarios, la cual señala que el monto del seguro de vida –o compensación económica– será de S/. 50, 000 ó 15.49 UIT, de acuerdo al Decreto Supremo N° 026-84-MA y el Decreto Ley N° 25722 y el Decreto Supremo N° 009-93-IN.

Quiere decir entonces que la Ley N° 29420 no deroga todas las disposiciones anteriores sobre el pago del seguro de vida, sino que las complementa en relación al otorgamiento de este beneficio⁴⁸.

48 Asimismo, la Ley N° 29420 incorpora dentro de sus alcances a los miembros de Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, otorgándose el beneficio con cargo al presupuesto de la Presidencia o el Consejo de Ministros (artículo 5°).

Esta ley señala específicamente que el monto del seguro de vida será reajustado anualmente tomando como referencia la UIT vigente al momento de la resolución que otorga el beneficio. En este caso se insiste nuevamente con el criterio que determina el pago según la fecha de expedición de la resolución y no en la fecha en que se produce el accidente que determina la invalidez o el fallecimiento.

Por tanto, aún se mantiene la discrepancia con el criterio del Tribunal Constitucional que señala que la fecha para la liquidación del monto del seguro de vida es el de la norma vigente cuando se produce el hecho que conllevó a la invalidez o muerte del servidor.

Se señala también, como ya lo hace la normativa anterior, que para determinar los casos de otorgamiento de seguro de vida o compensación extraordinaria se constituirá una junta calificadora que lo determine (artículo 3°); y, además, que el responsable por el pago del seguro de vida –o compensación económica– será el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Interior con sus respectivos pliegos presupuestales (artículo 4°).

La Ley N° 29420 señala además las siguientes condiciones para poder tener derecho al seguro de vida (artículo 2°):

- Encontrarse en estado de invalidez total y permanente.
- Que esta invalidez o el fallecimiento del servidor haya sido producida por las siguientes causales: acción de armas, a consecuencia de dicha acción, actos de servicio o a consecuencia de él o con ocasión del servicio.
- En el supuesto de fallecimiento, éste se produce por el concreto deceso de la persona o por la declaración de muerte presunta, de acuerdo lo establecido en los artículos 63° al 66° del Código Civil.

Finalmente, se precisa que la entrega de dicho seguro de vida o de la compensación económica carecerá de naturaleza remunerativa y pensionable, por lo que no estará “afecta a cargas sociales; y tampoco constituye base para el cálculo de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, para la Compensación por Tiempo de Servicios o cualquier otro tipo de bonificación, asignación o entrega” (numeral 2.2 del artículo 2°).

2.6 El beneficio de Vivienda

a. Marco jurídico

Este beneficio consiste en la entrega a título gratuito de una vivienda para los herederos (sobrevivientes) del servidor cuando éste haya fallecido por actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicios, a consecuencia de éstos o con ocasión de servicio), y de la adjudicación de una vivienda por un precio no mayor al 1% de su importe a aquella persona que quede invalido por las circunstancias mencionadas (actos relativos a su función).

De esta manera, la Ley N° 23494, de noviembre de 1983 ordena en su artículo 1° que se autorice al Poder Ejecutivo adjudicar vivienda a los deudos de los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales que fallezcan o hayan fallecido en cumplimiento del deber⁴⁹.

Cabe señalar que las viviendas que se adjudiquen conforme a esta ley tienen la condición de hogar de familia, en favor del cónyuge supérstite, hijos menores y padres que hayan dependido económicamente del causante, según sea el caso (artículo 4° de la Ley N° 23494 y artículo 10° del Decreto Supremo N° 037-84-VC).

Posteriormente, de acuerdo a lo señalado por el artículo 1° del Decreto Ley N° 25964, del 18 de diciembre de 1992, se extiende los beneficios establecidos en esta ley al personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que resulte con invalidez permanente y absoluta ocasionada en cumplimiento del deber. En este último caso, se dispone que las viviendas que sean adjudicadas se hagan a un precio no superior al 1% de su valor.

Por lo tanto, tanto los fallecidos por acción de armas, actos de servicios, a consecuencia o con ocasión de estos, así como el personal que haya quedado invalido de forma absoluta y permanentemente, tienen derecho a la adjudicación de vivienda, a título gratuito en el primer caso (fallecimiento) y pagando el valor del 1% como máximo del importe en el segundo supuesto (invalidez). Sin embargo, como veremos en los siguientes párrafos, actualmente este derecho no puede materializarse debido a que, entre otras razones, los organismos que lo realizaban (Fonavi y Enace) se han liquidado.

49 El artículo 1° de la Ley N° 23494 establece que "el Poder Ejecutivo cancelará el valor de las viviendas adjudicadas conforme el Artículo 1 de esta ley con cargo a los recursos de Fondo Nacional de Vivienda"

El incumplimiento por parte de las instituciones estatales causa un profundo descontento por parte de los policías y militares. Así, en una entrevista realizada a un miembro del ejército nos señala lo siguiente:

“Hay una ley, nos dice que nos deben dar una vivienda, yo ya me presenté desde el año noventa, el próximo enero cumpla 20 años y no me han dado ni una choza. Hay una ley, dice muy claro, pasaron veinte años y no hay nada, es un abuso, hay una ley pero no cumplen”⁵⁰

b. El –irrealizable- procedimiento de Beneficio de vivienda

Los procedimientos y demás especificaciones sobre el derecho de adjudicación a título gratuito de vivienda a estos colectivos se encuentran establecidos en el Decreto Supremo N° 037-84-VC, de agosto de 1984, los cuales enumeraremos a continuación.

Para efectos del cumplimiento de la Ley N° 23694, se considerarán deudos: a) al cónyuge supérstite, es decir, el consorte que sobrevive al fallecer su pareja, b) a los hijos menores (que no hayan cumplido los 18 años de edad y que no estén aptos para ejercer sus derechos civiles) y c) a los padres que hayan dependido económicamente del causante y que carecen de medios (artículo 11° del Decreto Supremo N° 037-84-VC). Además, dada la propia naturaleza del beneficio de vivienda que se brinda, este beneficio no se aplicará en el caso de los deudos que sean propietarios exclusivos de vivienda (artículo 23° del Decreto Supremo N° 037-84-VC).

En cuanto al **procedimiento** para adjudicar la vivienda, el Decreto Supremo N° 037-84-VC establece las siguientes pautas:

- a. El Ministerio de Defensa y del Interior, a través de sus Direcciones de Bienestar u organismo similar, tramitarán ante el Ministerio de la Presidencia los expedientes relativos a cada caso, para gestionar la adjudicación de la vivienda para los deudos de los fallecidos en cumplimiento de su deber (artículo 14° del Decreto Supremo N° 037-84-VC).
- b. Con una anticipación no menor de 30 días a la fecha de apertura de inscripciones de los programas habitacionales a adjudicarse, el organismo encargado por el Ministerio de la Presidencia (Fonavi y Enace) oficiará a cada uno de los Institutos de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, remitiéndoles fichas de inscripción y comunicando la siguiente información (artículo 15° del Decreto Supremo N° 037-84-VC):

⁵⁰ Entrevista realizada a un Sub-Oficial de Segunda de la Marina de Guerra.

- Lugar y horario de atención.
 - Nombre de la dependencia y persona a la que debe ser dirigida la documentación.
 - Fecha de inicio y cierre de inscripción.
 - Nombre del conjunto habitacional y ubicación y características de las viviendas disponibles. En este caso, cada Instituto, en función de la fecha de fallecimiento y composición familiar del causante, designará la ubicación de la vivienda que corresponda adjudicar a los deudos de los fallecidos en cumplimiento del deber (artículo 17° del Decreto Supremo N° 037-84-VC)⁵¹.
 - Lugar, fecha y hora de adjudicación.
 - Número de vivienda de acuerdo a los requerimientos del Ministerio de Interior y Defensa.
 - Cualquier otra información necesaria.
- c. En un plazo no mayor de 15 días contados a partir de la recepción de la documentación precisada, cada una de las Direcciones de Bienestar u organismo similar procederá a la inscripción de los deudos en las respectivas fichas y con los datos correspondientes (artículo 16° del Decreto Supremo N° 037-84-VC).
 - d. El Ministerio de la Presidencia dispondrá la recepción de las fichas de inscripción con la documentación sustentatoria correspondiente, en los lugares, plazos y horarios señalados, procediendo a la entrega de la respectiva constancia de inscripción (artículo 18° del Decreto Supremo N° 037-84-VC).
 - e. Concluido el proceso de la inscripción de cada programa, los Institutos verificarán que en el padrón del postulante pre-calificado se encuentren los deudos de los miembros de su Instituto fallecidos en cumplimiento del deber y en caso de no estarlos, procederán de inmediato a subsanar cualquier error u omisión que haya causado la descalificación.
 - f. El listado de los postulantes aptos será remitido por oficio a cada Instituto. En caso de postulantes descalificados, se indicará los motivos de descalificación, para que los Institutos procedan a subsanar las causales dentro del plazo establecido en el inciso b) (30 días).
 - g. El Ministerio de la Presidencia reservará en cada Programa Habitacional construido por ENACE con recursos del FONAVI, el número de viviendas para ser adjudicadas a los beneficiarios de la Ley N° 23694 y Decreto Ley N° 25964; tomando en consideración los requerimientos de los Ministerios de Defensa y del Interior.
 - h. Las tareas del Instituto culminarán al entregar la vivienda y los documentos de adjudicación a los deudos de los fallecidos en cumplimiento del deber.

51 Estos dos parámetros (fecha de fallecimiento del causante y composición familiar) se establecerá para determinar las prioridades y el tipo de vivienda por adjudicar (artículo 8° de Decreto Supremo N° 037-84-VC).

Además de las pautas sobre el procedimiento para la adjudicación indicado, el Decreto Supremo N° 037-84-VC establece que los contratos de adjudicación de la vivienda serán otorgados en documento privado con firmas legalizadas por Notario Público, a falta de éste por el Juez de Paz, teniendo la calidad de Escritura Pública para su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble y estarán exonerados de todo gravamen, inclusive el impuesto de alcabala y adicional de alcabala⁵².

Finalmente, de acuerdo a la Ley N° 24988, se declara de interés social la atención a los requerimientos de vivienda y salud para los integrantes del Cuerpo General de Inválidos del Ejército y para los miembros de las otras Instituciones Militares y Policiales que en acto, ocasión o a consecuencia del servicio, resulten inválidos (artículo 1°). Asimismo se dispone también que el Ministerio de Vivienda y Construcción, dará preferencia en el otorgamiento de vivienda o lotes de terreno con servicios básicos, resultantes de sus programas de construcción a nivel nacional, a los integrantes del Cuerpo General de Inválidos del Ejército y de los miembros de las otras Instituciones Militares y Policiales que resulten con invalidez permanente o que lo incapaciten para el trabajo⁵³; siempre que carezcan de terreno o vivienda propia (artículo 2°)⁵⁴.

Ahora bien, como hemos señalado, a pesar que la normativa sobre el derecho de adjudicación de vivienda gratuita (o pagando como máximo el 1% del valor) continúa vigente, ***esta no se aplica en la realidad, debido a que las instituciones que se encargaban de ejecutar las medidas dispuestas para poder viabilizar el mencionado derecho ya no existen o se encuentran en liquidación.*** Es el caso del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) y la empresa Nacional de Edificaciones (Enace) y hasta el propio Ministerio de la Presidencia.

En efecto, como hemos indicado, luego de las gestiones que el propio titular o sus deudos realizaban ante cada institución, estas últimas –específicamente las Direcciones de Bienestar- deben gestionar ante el “Ministerio de la Presidencia”⁵⁵ para que se cumpla con los derechos de adjudicación de vivienda establecido en la Ley N° 23494

52 Decreto Supremo N° 037-84-VC ha establecido que la “exoneración de todo tributo” debe entenderse como la liberación de cumplimiento de la obligación tributaria, en lo referente al impuesto de alcabala y adicional de alcabala y sólo para los efectos de la adjudicación en cumplimiento de la Ley N° 23694.

53 En ese sentido el artículo 4° de la Ley N° 24988 establece que el Ministerio de Vivienda y Construcción deberá determinar las condiciones preferenciales de pago, para la cancelación de las viviendas o lotes de terreno con servicios básicos.

54 Además, la Ley N° 24988 determina dos reglas adicionales: a) que no menos del 80% de las viviendas o lotes de terreno con servicios básicos, entregados en virtud de la Ley N° 24988, deberá beneficiar al personal subalterno y de tropa, entre los inválidos que cumplan las condiciones requeridas y b) En los programas de vivienda donde se contemple lo establecido en la presente ley, el Ministerio de Vivienda y Construcción, a través de la Empresa Nacional de Edificaciones - ENACE, previa coordinación con el Ministerio de Salud, construirá postas médicas cuyo equipamiento y de personal estará a cargo de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales.

55 De conformidad con el artículo 3° del Decreto Supremo N° 003-93-PRES, se dispone que cuando el Decreto Supremo N° 037-84-VC haga mención al Ministerio de Vivienda y Construcción se debe suplir por el Ministerio de la Presidencia.

y el Decreto Ley N° 25964 y sus normas reglamentarias. No obstante, **actualmente el procedimiento se estanca en los propios institutos ya que no es posible realizar las gestiones para canalizar el derecho dado la ausencia de alguna entidad administrativa que pueda hacer efectivo la adjudicación de vivienda** en el “Ministerio de la Presidencia”. Es más, esta última institución actualmente ya no existe formalmente desde 31 de julio del 2002 cuando la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, dispuso la desactivación y extinción del Ministerio de la Presidencia para todos sus efectos hasta la mencionada fecha; por lo que no es posible ni viable tramitar las gestiones sobre este derecho ante algún organismo concreto y específico.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en un proceso de cumplimiento (Expediente N° 01923-2007-PC/TC) sobre este tema en particular, estableciendo que no es posible declarar procedente la demanda del proceso de cumplimiento debido a que el mandato obtenido en la resolución administrativa expedido por el instituto (en el caso concreto es la Oficina de Bienestar de la Marina de Guerra), no cumple con los parámetros del propio Tribunal (en la sentencia recaída en el expediente N° 168-2005-PC) para que se declare procedente en dicho proceso constitucional.

En esta sentencia se establece además -y ahí radica su importancia- la respuesta que la propia Oficina de Bienestar del Ministerio de Defensa le manifestó al servidor (titular que se encontraba en estado de invalidez) sobre la tramitación del derecho de adjudicación de vivienda:

“El gobierno adjudicó viviendas a título gratuito a las personas comprendidas dentro de los alcances de la Ley N° 23694 y el Decreto Ley N° 25964, en los diferentes Programas de Vivienda desarrollados en todo el territorio nacional hasta el año 1998, fecha a partir de la cual no se han llevado a cabo más Programas de esta índole debido a que las entidades encargadas de su financiamiento y ejecución, Fondo Nacional de vivienda (FONAVI) y la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), respectivamente, entraron en proceso de liquidación”.

Al respecto, nosotros consideramos que si bien es cierto que estas entidades han entrado en liquidación, ello no debe mellar de ninguna manera la obligación estatal en el cumplimiento de sus normas; y sobre todo en las normas que garantizan derechos sociales, como el otorgamiento de vivienda.

En este orden de ideas, mediante la Resolución Ministerial N° 431-2005-PCM se constituyó una Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Proyecto del Regla-

mento de la Ley N° 24988, a fin de viabilizar lo dispuesto por dicha norma, por la Ley N° 23694 y el Decreto Ley N° 25964. Esta comisión, no obstante, concluye en la decisión de derogar estos dispositivos y publicar otro que pueda dar soluciones a los problemas que se vienen dando en relación a la adjudicación de vivienda de este personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional⁵⁶. Sin embargo, a la fecha no existe una solución concreta sobre estos dispositivos. Es más, al no haber sido derogados explícitamente, estos aún pueden aplicarse y, por tal, demandarse la adjudicación de viviendas gratuitas a los deudos del personal fallecido en actos relativos a su función, o con un monto ínfimo (no mayor de 1 % de la adjudicación) al personal que quede discapacitado en dichas circunstancias.

2.7. Beneficio de trabajo en unidades administrativas para el personal policial y militar con discapacidad

a. Marco jurídico

La Constitución garantiza en el artículo 7° la protección de las personas con discapacidad estableciendo que “La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad”. Los mandatos Constitucionales de protección y readaptación se ven reforzados por el artículo 2.2 que establece la prohibición de discriminación, el artículo 22 referido al acceso al trabajo como base del bienestar social y de realización de las personas, y finalmente el 23 que dispone la atención prioritaria del Estado de la persona con discapacidad que trabaja.

De forma genérica, se cuenta con la Ley N° 27050, Ley general de Personas con Discapacidad, que tiene por finalidad establecer el régimen legal de protección, y atención de salud, trabajo, educación, rehabilitación, seguridad social y prevención, para que la persona con discapacidad alcance su desarrollo, integración social, económica y cultural.

De manera particular, la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú, establece en el numeral 9 de su artículo 64° que el personal de la policía tiene derecho a desempeñar labores de acuerdo a sus limitaciones, cuando por cualquier circunstancia o enfermedad, sufre disminución de capacidad física o sensorial. En efecto, una vez declarada la discapacidad, dicho personal será asignado

⁵⁶ Sobre este tema puede verse “Estación de preguntas para los ministros de estado, encabezados por el Presidente del Consejo de Ministros Jorge Del Castillo” (págs. 10 y 11), en www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2006/Diciembre2006/06.12.2006.pdf

a cargos administrativos según su calificación profesional, especialidad y experiencia (inciso d del artículo 5° del Decreto Supremo N° 012-2006-IN, reglamento de la Ley N° 28857).

En tal sentido, y de forma más específica, conforme al Decreto Supremo N° 007-88-IN, el personal de las Fuerzas Policiales que en actos de servicios o como consecuencia de este resultará con minusvalía o impedimento físico, podrá continuar prestando servicios, acorde con su impedimento en unidades administrativas de las instituciones policiales, computándose este tiempo como años y servicios reales y efectivos.

Para ello el servicio de sanidad de las Fuerzas Policiales informará a las Direcciones Superiores, sobre la aptitud o inaptitud del personal impedido físicamente o minusválido que solicita prestar servicios reales y efectivos en unidades administrativas de la institución policial a la que pertenece (artículo 3° del Decreto Supremo N° 007-88-IN).

En el supuesto del personal de las Fuerzas Armadas, únicamente encontramos algunas disposiciones en la Ley N° 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas, en la cual se establece algunas pautas en razón al diagnóstico médico para que el oficial pueda ser trasladado a otro empleo.

En efecto, conforme lo dispone el inciso g del artículo 17° de la mencionada ley, el cambio de empleo del servidor de las Fuerzas Armadas se suscita cuando se verifique a existencia de la recomendación médica correspondiente. En este caso, el oficial podrá solicitar el traslado permanente o temporal a un empleo distinto al desempeñado, adecuado a las circunstancias de su situación o gravedad, siempre que medie prescripción facultativa del órgano de sanidad de la institución respectiva.

2.8. Beneficio en la admisión en las Escuelas de Formación de la Policía Nacional de los hijos del personal

a. Marco jurídico

Este beneficio está regulado por la Resolución Ministerial N° 0459-2004-IN-PNP y se aplica específicamente para los hijos del personal con discapacidad o que haya fallecido en cumplimiento de su deber.

Se trata de la creación de la modalidad “Hijos del Personal PNP con Discapacidad y Fallecidos en el Cumplimiento del Deber” como un beneficio para dichas personas en

el proceso de admisión a las Escuelas de Formación de la Policía Nacional del Perú (artículo 1°).

Esta modalidad comprende a los hijos del personal PNP con discapacidad o fallecidos, incursos en las Leyes N°s. 24373, 24916, 25413 y el Decreto Legislativo N° 737, comprendiendo también a los hijos del personal en situación de actividad con discapacidad total y permanente adquirida en acción de armas, actos del servicio, ocasión del servicio o consecuencia del servicio, debidamente acreditados con su respectiva resolución (artículo 2°).

Cabe señalar que esta modalidad no constituye un ingreso directo. Dichos postulantes deberán concursar en los Procesos de Admisión a las Escuelas de Formación PNP, indicando su decisión de acogerse o no a este beneficio en el documento respectivo que para el efecto establecerá la Dirección de Instrucción y Doctrina Policial y que formará parte de su expediente de inscripción (artículo 3°).

Respecto a las vacantes, éstas serán establecidas de acuerdo al siguiente detalle (artículo 4°):

a. Escuela de Oficiales PNP

- Hasta 10 vacantes de ingreso, cuando el número total de vacantes excede de 100.
- 10% de vacantes de ingreso, cuando el número total de vacantes es igual o menor que 100.

b. Escuelas Técnico Superiores PNP

- 10% de vacantes de ingreso del número total de vacantes.

Como es evidente, las vacantes señaladas serán ocupadas en estricto orden de méritos por los postulantes que se acojan a este beneficio siempre y cuando hayan aprobado los exámenes de ingreso en el concurso administrativo respectivo (artículo 5°).

2.9. El beneficio de Ascenso excepcional

a. Ascenso excepcional en la Policía Nacional

El artículo 24° de la Ley N° 28857, concordado con los artículos 24°, 25° y 26° del reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2006-IN, regula el denominado ascenso excepcional. Este ascenso excepcional se le otorga al personal de la Policía Nacional en sus diferentes categorías y consiste, como su propio nombre lo indica,

en el ascenso al grado inmediato superior, cuando participe en acción de armas, actos del servicio, ocasión del servicio y a consecuencia del servicio, en los siguientes casos:

- a. "A Título Póstumo", por hechos que denoten marcado heroísmo.
- b. "Por Acción Distinguida", sólo cuando el personal de la Policía Nacional del Perú cumpla excepcionales acciones meritorias. Son aquellos supuestos que se derivan de un enfrentamiento armado en el cumplimiento de la función policial, en la que el personal participa directamente, demostrando valor, arrojo y sacrificio, y exponiendo la vida o la integridad física.

En ambos supuestos el procedimiento que se lleva a cabo para realizar el ascenso es el siguiente:

- Las Oficinas de Administración u Órganos de Inspectoría, según corresponda, investigan y formulan el Informe Administrativo Disciplinario respectivo, calificando el hecho como acción de armas, acto del servicio, consecuencia del servicio u ocasión del servicio. En los tres primeros casos, se debe adjuntar el atestado policial correspondiente.
- El Consejo de Investigación emite su pronunciamiento mediante el acta correspondiente.
- La Asesoría Jurídica respectiva, emite su opinión a través del dictamen correspondiente.
- La Dirección de Recursos Humanos propone a la Dirección General de la Policía Nacional del Perú la expedición de la resolución correspondiente.

Es importante señalar que el procedimiento está íntimamente vinculado con las características y requisitos que en el punto relativo a la pensión se otorga al personal policial y de las fuerzas armadas (ascenso al grado inmediato superior, declaración de invalidez o fallecimiento por acción de armas, actos de servicio, con ocasión o a consecuencia de estos).

b. Ascenso excepcional en las Fuerzas Armadas

Por otra parte, en el caso de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 44° de la Ley N° 29108, Ley de Ascensos de Oficiales de las Fuerzas Armadas, se establece que "el Presidente de la República, en su condición de jefe supremo de las Fuerzas Armadas, a propuesta del Ministerio de Defensa, por recomendación del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y con opinión favorable del Comandante General de la institución armada podrá otorgar el ascenso al grado inmediato superior, como consecuencia de hechos meritorios en acción de armas".

Del mismo modo, en el supuesto de conflicto armado el artículo 43° del mismo dispositivo menciona que dichas autoridades podrán disponer el ascenso de oficiales, a fin de atender los requerimientos que la situación del conflicto demanda. Para ello, la cobertura extraordinaria de vacantes debe ser efectuada en función al cuadro de mérito del último proceso de ascenso, cumpliendo además con la regla que establece que las vacantes declaradas serán cubiertas en cumplimiento del orden establecido en el cuadro de méritos respectivo.

c. Ascenso del personal con discapacidad en actividad

El ascenso del personal con discapacidad se da en aquellos casos donde el servidor luego de una acción de armas, actos de servicio con ocasión o a consecuencia del mismo —e inclusive en actos ajeno al servicio—, queda en estado de discapacidad pero en situación de actividad, debido a que la invalidez no fue de carácter permanente y absoluto. En tales casos, como todo el personal, estos servidores tienen derecho a participar en la evaluación y a seguir los procedimientos para ser ascendidos; por lo que la normativa regula los requisitos especiales, facilidades y procedimientos para que ellos puedan formar parte de los ascensos que se realizan periódicamente.

En tal sentido, dos son las disposiciones que establecen las reglas aplicables para el supuesto de ascensos del personal con discapacidad de la Policía Nacional: La Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal Policial de la Policía Nacional del Perú (artículo 23°) y su reglamento, Decreto Supremo N° 012-2006-IN (artículos 22°, 23° y 24°) y el Decreto Supremo N° 005-2005-IN; los cuales reconocen a favor del personal de la PNP con discapacidad el derecho de postular al grado inmediato superior en los procesos correspondientes⁵⁷.

En caso que el acto de acción de armas, actos de servicio, a consecuencia o con ocasión de él, deje en el servidor una invalidez no absoluta (quizá una invalidez permanente), es decir, lo deje en situación de discapacidad pero se encuentre en actividad, tendrá derecho, como todos los demás servidores, a ascender al grado superior de acuerdo con la jerarquía en que se encuentre (artículo 23°.3 de la Ley N° 28857).

El artículo 21° del reglamento de la Ley N° 28857, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2006-IN, establece el **procedimiento** y las dependencias responsables para declarar la discapacidad:

57 El Decreto Supremo N° 005-2005-IN es aquel dispositivo que antes de la vigencia de la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional de Perú, estableció las reglas aplicables del derecho de ascenso de persona con discapacidad. Este decreto supremo no ha sido derogado específicamente por lo que aún mantiene su vigencia, debiendo aplicarse conjuntamente con la Ley N° 28857 en relación al derecho de ascenso de personal con discapacidad.

- El interesado presenta su solicitud ante la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú, dado que esta oficina es la encargada de administrar los procesos relacionados con el ascenso del personal con discapacidad (artículo 23º del Decreto Supremo N° 012-2006-IN).
- La Junta Médica de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional del Perú, conformada según la normativa vigente, emite su pronunciamiento.
- La Dirección de Sanidad de la Policía Nacional del Perú expide el certificado de discapacidad, según las formalidades de ley.
- Posteriormente, se procede a su inscripción en el Registro Nacional de Discapacitados.
- El Consejo de Investigación se pronuncia mediante el acta correspondiente.
- La Asesoría Jurídica de la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional Perú emite su opinión a través del dictamen correspondiente.
- La Dirección General de la Policía Nacional del Perú expide la respectiva resolución señalando la discapacidad del personal de la Policía Nacional del Perú, según corresponda.

Además de ello, el personal con discapacidad por actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicio, a consecuencia o con ocasión de aquél) en los procedimientos de ascensos tendrá derecho a una bonificación especial, la cual consiste, de acuerdo a lo señalado por el artículo 22º del reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2006-IN, en el otorgamiento del máximo de puntaje en el Examen de Esfuerzo Físico y Tiro Policial en su Hoja Anual de Rendimiento Profesional, debido a la naturaleza de la discapacidad adquirida y reconocida oficialmente.

Por lo demás, el Decreto Supremo N° 005-2005-IN reconoce al personal de la Policía Nacional (oficiales, oficiales de servicios, personal con estatus de oficial, suboficiales y especialistas de servicios de la Policía Nacional) en situación de actividad, al personal discapacitado por actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicio, a consecuencia o con ocasión de aquel) *como al personal discapacitado por hecho ajeno al servicio, el derecho a postular al grado superior.*

Por lo tanto, y como quiera que el Decreto Supremo N° 005-2005-IN aún no ha sido derogado específicamente, se aplicará prioritariamente para los casos del personal discapacitado por actos ajenos al servicio. En este caso, es posible resaltar las reglas

que establece sus artículos 2^o⁵⁸ y 3^o⁵⁹ sobre el ascenso de estos servidores, y sobre todo la contenida en el artículo 4^o que señala que el personal de Oficiales de Policía, Oficiales de Servicios, Personal con Estatus de Oficial, Suboficiales y Especialista de Servicios de la Policía Nacional del Perú, en situación de actividad con discapacidad "se encuentra exonerado de las pruebas de aptitud física y tiro policial. A los Oficiales de Policía, Personal con Estatus de Oficial y Suboficiales se les otorgará compensativamente, 7.50 en la prueba de tiro policial, para efectos de calificación".

Adicionalmente a ello, y de acuerdo con el Decreto Supremo N° 0038-82-IN, y sus normas complementarias (particularmente los Decretos Supremos N°s 0025-89-IN y 0039-90-IN), los oficiales y suboficiales que se encuentren imposibilitados físicamente, como consecuencia directa de acción de armas y actos de servicios, están exonerados del examen médico anual y de la prueba de aptitud física, declarándose aptos para su ascenso.

2.10. Beneficio de Fondo de Seguro de Retiro

a. Marco jurídico

El Beneficio de fondo de seguro de retiro es aquel pago único que se otorga al personal en retiro y que sirve como forma de paliar las contingencias presentadas por esa consecuencia. Este fondo tiene por finalidad entregar dicho beneficio a los oficiales y suboficiales de acuerdo a los parámetros establecidos por el Decreto Supremo N° 39-CCFFAA y el Decreto Supremo N° 40-DE/CCFFAA, respectivamente.

El Tribunal Constitucional ha establecido el carácter de seguridad social que tiene el Fondo de Seguro de Retiro –así como también el pago relativo al seguro de vida-. Si bien es cierto no estamos ante una prestación pensionaria propiamente dicha, la finalidad para la cual se crea y otorga el Fondo de Seguro de Retiro como un auxilio pecuniario "constituye una manifestación del derecho fundamental a la seguridad social,

58 El artículo 2^o del Decreto Supremo N° 005-2005-IN señala que "para todos los efectos, la Policía Nacional del Perú expedirá la Resolución correspondiente a fin de acreditar las circunstancias en las cuales la persona PNP adquirió discapacidad, en los casos de enfermedad -al margen que genere o no discapacidad-, será la Dirección de Salud PNP a que emitirá el informe final y definitivo. Cuando la persona adquiriera o quede con discapacidad permanente, será obligatorio establecerle el Grado de Discapacidad, como valor determinante para su permanencia en la situación de actividad.

La Ficina Médica Anual es de carácter obligatorio para todo el personal PNP, su no realización significa eliminación del Proceso de Examen de Ascenso, por lo cual la Policía Nacional elaborará su respectivo cronograma. Tener Aptitud "B" o "C" no es causal de eliminación".

59 El artículo 3^o del Decreto Supremo N° 005-2005-IN, "el personal PNP con discapacidad, comprendido en las causales de: acción de armas, acto del servicio, ocasión del servicio, y consecuencia del servicio, se encuentra apto a participar en el Proceso de Examen de Ascenso de presente año.

El personal PNP con discapacidad, comprendido en la causal de ajeno al servicio postulará a grado inmediato superior a partir del Proceso de Examen de Ascenso, que se realizará en el año 2006".

comprendida en los Derechos Económicos Sociales y Culturales, que se efectiviza cuando se pierde los *medios de subsistencia* por la inactividad laboral".

El Fondo de Seguro de Retiro fue creado mediante el Decreto Supremo 010-CGE/A3 del 3 de junio de 1966, en beneficio del personal de Técnicos, Suboficiales, Oficiales de Mar y Especialistas de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Mediante el Decreto Supremo 009-85-CCFA del 24 de julio de 1985, se actualiza el dispositivo de creación. Posteriormente, con los Decretos Supremos N°s 039-CCFFAA y 040-DE/CCFFAA, aprobados el 25 de junio de 1997, se modifican algunas disposiciones que resultaban inoperantes, según consta de lo consignado en su cuarto considerando.

Actualmente el Fondo de Seguro de Retiro se encuentra regulado por dos dispositivos: El Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA del 25 de junio de 1997, para el caso del personal de suboficiales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y el Decreto Supremo N° 039-CCFFAA, también del 25 de junio de 1997, para el personal superior (Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

En líneas generales, el Fondo de Seguro de Retiro está regulado bajo los siguientes parámetros:

- **Aporte.** Está constituido esencialmente por el aporte del Estado, y del personal oficial y técnicos y suboficial, oficiales de mar y especialistas de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a razón de 7% y 3.5%, respectivamente (artículos 2° de los Decretos Supremos N°s 039-CCFFAA y 040-DE/CCFFAA).
- **Monto del beneficio.** El monto del beneficio equivale a tantas remuneraciones pensionables comunes del grado como años de servicios reales, efectivos reconocidos y aportados tenga el oficial de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, hasta un máximo de 35 remuneraciones pensionables comunes (artículos 3° de los Decretos Supremos N°s 039-CCFFAA y 040-DE/CCFFAA). Es decir, el monto que se otorga equivale a una remuneración pensionable por cada año de servicios reales, efectivos reconocidos y aportados.

Por ello, en el supuesto del personal que reingrese a la actividad, luego de haber cobrado el monto del seguro de retiro, cuando pasen al retiro nuevamente el monto del beneficio que le corresponderá será calculado por los años (una remuneración por año) desde la fecha de reingreso.

- **Cálculo.** En el supuesto de la fracción para el cálculo del seguro de retiro, éste se determinará sobre la base de un periodo mayor a tres meses (artículos 13º de los Decretos Supremos N°s 039-CCFFAA y 040-DE/CCFFAA). Esto quiere decir que para determinar la fracción correspondiente en el cálculo del beneficio, no se toma en cuenta los periodos de menos de 3 meses. Por ejemplo, si una persona tiene 15 años más 2 meses de servicio, únicamente se consideran los 15 años ogrados y no los 2 meses, dado que este está por debajo del mínimo requerido para contabilizar el cálculo (3 meses).
- Los miembros del Fondo de Seguro de Retiro que se hallen en cualquier situación con 20 o más años de aportación en el caso del varón y 17 a más años de aporte para las mujeres, podrán solicitar como adelanto hasta el 30% de su seguro de retiro calculado sobre el monto de las remuneraciones pensionables.
- Dado que el aporte del Fondo de Seguro de retiro es de 30 años, algunos servidores, así hayan pasado al retiro continúan en la obligación de aportar (sobre todo aquellos que han hecho uso del adelanto del 30%). No obstante, se establece algunos supuestos en los que el Fondo de Seguro, cuando se haya pasado a retiro, posee carácter cancelatorio. Estos supuestos son:
 - Al cumplir 35 años de servicios como oficial (Decreto Supremo N° 039-CCFFAA) o de personal de técnicos, sub-oficiales, oficiales de mar y especialistas en situación de actividad (Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA) en caso de varones, y 30 años para las mujeres.
 - Al pasar a situación de retiro a su solicitud con 30 o más años de aportaciones al Fondo para los varones y 25 a más años para las mujeres.
 - Al alcanzar los 30 años de aportaciones el varón oficial (Decreto Supremo N° 039-CCFFAA) o de personal de técnicos, sub-oficiales, oficiales de mar y especialistas (Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA) que se encuentre en la situación de retiro, y al alcanzar los 25 años de aportación para la mujer.
 - Al pasar a situación de retiro por renovación.
 - Al pasar al retiro por alcanzar el límite de edad en el grado.
 - **Al pasar a la situación de retiro por invalidez o incapacidad.**
 - **Al fallecer el oficial** (Decreto Supremo N° 039-CCFFAA) **o el personal técnico, sub-oficiales, oficiales de mar y especialistas** (Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA), en cuyo caso se abonará a sus beneficiarios o herederos legales.
- Los beneficiarios del seguro de retiro dependerán del fondo en el que el personal se encuentre. Recuérdese que son dos fondos diferentes para los oficiales, regu-

lados por el Decreto Supremo N° 039-CCFFAA y el personal técnico, sub-oficiales, oficiales de mar y especialistas de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, normados por el Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA. En ambos casos, los miembros del Fondo de Seguro de Retiro pueden dividirse en obligatorios y en voluntarios. En el primer caso, encontramos a los que están en situación de actividad, y aquellos que pasando a situación de retiro, no se les ha otorgado el seguro de retiro con carácter cancelatorio (artículo 5° de ambos decretos supremos) y que se hicieran acreedores del adelanto del 30%, por lo que deben abonar el aporte del Estado y del que le corresponde (7% + 3.5%), hasta alcanzar los 30 años para el varón y 25 para las mujeres de aportación al fondo. En el segundo caso, los miembros voluntarios son aquellos que pasan a situación de disponibilidad o retiro, siempre que cumplan con abonar el aporte del Estado (7%) y su propio aporte (3.5%) hasta alcanzar los 30 años de aportación (artículos 14° de los Decretos Supremos N°s 039-CCFFAA y 040-DE/CCFFAA).

b. Características del Beneficio de Fondo de Seguro al personal que quede invalido por actos relativos a su función

El personal inválido en acción de armas, actos de servicio, a consecuencia de él o con ocasión del servicio, tanto el artículo 10° del Decreto Supremo N° 039-CCFFAA como del Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA, percibirá por seguro de retiro el monto equivalente a 35 remuneraciones pensionables comunes de su grado, y 30 para las mujeres.

En este último caso, y en general en las otras disposiciones, no entendemos el porqué de la disparidad en la entrega del beneficio al personal varón con el de mujer. Todo parece indicar que se trata de una vulneración al principio de igualdad estipulada en a propia norma. En efecto, en este caso en especial no existe ningún criterio objetivo y razonable por el cuál pueda determinarse el trato disímil en la entrega del monto del beneficio del Fondo de Seguro de Retiro.

Hay que señalar además, y de acuerdo con el artículo 5° de ambos decretos supremos, que cuando este personal pasa al retiro, el beneficio del Fondo del Seguro de Retiro se otorgará con carácter cancelatorio, es decir, que dichas personas no se encuentran obligadas a seguir aportando al Fondo hasta lograr los 30 años de aportación (como si se exige para otros casos).

Finalmente, nada se dice en la normativa citada sobre la declaratoria de la invalidez como actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicio, con ocasión o a consecuencia de éste), por lo que ella se determinará de acuerdo a la evaluación y

resolución que cada instituto determine para el otorgamiento de otros derechos, tales como la pensión de invalidez.

c. Características del Beneficio de Fondo de Seguro al personal que fallezca por actos relativos a su función

Ni el Decreto Supremo N° 039-CCFFAA ni el Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA establecen un beneficio específico para el supuesto del personal que fallezca en actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicio, a consecuencia de él o con ocasión del servicio); empero si establece un beneficio particular para el personal que haya fallecido.

De esta forma, conforme lo establece el artículo 11° de ambos decretos supremos, en el caso de que el Personal Oficial (Decreto Supremo N° 039-CCFFAA) o el personal Técnico, Sub-Oficiales, Oficiales de Mar y Especialistas (Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA) fallezca (o se le declare muerte presunta), sus beneficiarios recibirán 35 remuneraciones pensionables comunes de su grado vigentes a la fecha en que se declare su baja por fallecimiento en el caso del varón y 30 remuneraciones en el caso de mujer.

Hay que señalar que el artículo 11° de ambos decretos supremos cae también en el mismo error que hemos señalado en el supuesto de invalidez: existe un trato discriminatorio en la entrega del monto del Seguro de Retiro a los beneficiarios de un personal varón fallecido (35 remuneraciones) con el de un personal femenino (30 remuneraciones). Y si bien es cierto la diferencia del monto no es alta, esta no se fundamenta en un hecho objetivo, por lo que se concreta claramente un trato discriminatorio.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 12° de ambos decretos supremos, en caso de fallecimiento de un miembro del Fondo (se entiende a un miembro diferente a los señalados en el párrafo anterior) sin haber percibido el beneficio, éste se entregará a las personas designadas en una carta declaratoria que debe suscribir todo miembro (si no lo hace, el fondo de seguro de retiro se otorgará de acuerdo a la declaratoria de herederos realizada)⁶⁰.

2.11. Compensación por Tiempo de Servicio

La Compensación por Tiempo de Servicios se encuentra regulada por el Decreto Supremo N° 213-90-EF (inciso d) de su artículo 5°). Mediante este beneficio se otorga

⁶⁰ En el caso de que uno de los beneficiarios que aparezca en la carta haya fallecido al momento de producirse su apertura (de a carta), el importe que se le asigne será prorrateado en partes iguales entre los beneficiarios supervivientes que figuran en la carta.

por única vez al personal militar policial que pasa a la situación de retiro de acuerdo a su tiempo de servicio lo siguiente:

- a. Con más de 20 años, se otorga el 100% de la remuneración principal multiplicado por cada año de servicio hasta un máximo de 30 años.
- b. En el caso que el personal cumpla menos de 20 años de servicio, se le otorga el 50% de las remuneraciones multiplicado por el número de años.

Sea cual sea el supuesto, en caso de prestar servicio menos de un año, se calculará la fracción igual o mayor a 6 meses; es decir, que si se labora en fracción menos de 6 meses no se computará para el cálculo de la CTS.

2.12. Indemnizaciones por cesación

a. Marco jurídico.

La indemnización por cesación se encuentra regulada por el Decreto Supremo N° 018-69-GU del 29 de abril de 1969, el mismo que en su artículo 1° determina que “los oficiales efectivos o asimilados, profesores de educación física y esgrima, armeros, personal subalterno, auxiliar, especialistas, empleados civiles de carrera y personal del servicio interno y de talleres o sus equivalentes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional con derecho a pensión que pasen al retiro por límite de edad, por enfermedad o incapacidad física, por supresión de empleo o plaza, por haber cumplido 35 años de permanencia en el servicio, y a su solicitud con 30 años más de servicios reales y efectivos, tendrán derecho a percibir por una sola vez la indemnización por cesación”.

Como vemos, en esta disposición se establecen básicamente dos requisitos para percibir el beneficio de indemnización por cesación:

- a. Encontrarse dentro de la categoría señalada (oficiales efectivos o asimilados, profesores de educación física y esgrima, armeros, personal subalterno, auxiliar, especialistas, empleados civiles de carrera y personal del servicio interno y de talleres o sus equivalentes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional con derecho a pensión).

En este último caso, se exceptúa de la entrega de la indemnización por cesación al personal que, sea cualquiera su clase o jerarquía, fuese separado del servicio por medida disciplinaria o haya sido condenado por la justicia militar (artículo 2° del Decreto Supremo N° 018-69-GU).

- b. Que el personal pase al retiro por las causales mencionadas (por límite de edad, por enfermedad o incapacidad física, por supresión de empleo o plaza, por haber cumplido 35 años de permanencia en el servicio, y a su solicitud con 30 años más de servicios reales y efectivos).

En este caso, el Decreto Supremo N° 018-69-GU establece además en su artículo 3° que el personal femenino tendrá derecho a percibir esta indemnización después de haber cumplido 25 años de servicios al Estado, mientras que para los demás servidores continúa la exigencia de los 30 años de servicios.

El monto de la indemnización por cesación estará constituido por el haber básico más las asignaciones, bonificaciones y gratificaciones, debiendo computarse para este efecto, el monto del último sueldo y de dichas asignaciones que fueran percibidas en la actividad (artículo 2° del Decreto Supremo N° 018-69-GU).

Finalmente, se dispone que este beneficio otorgado por el Decreto Supremo N° 018-69-GU comenzará a concederse a partir del 1 de abril de 1969.

Beneficios por conflictos específicos

Terrorismo, héroes del Cénepa, Bagua y VRAE

3.1. Terrorismo

a. Actos de servicio a tiempo completo (terrorismo y narcotráfico)

Como hemos indicado en el punto relativo al otorgamiento de las pensiones al personal policial-militar afectado en su integridad por actos relativos a su función (acción de armas, actos de servicios, a consecuencia o con ocasión de éste), cuando la invalidez o fallecimiento sea producto de dichos actos, el otorgamiento de la pensión tendrá, entre otras, la posibilidad de nivelar su monto con el de las remuneraciones de un servidor en actividad (dependiendo del grado en que se encuentre).

Es por ello, y en virtud del conflicto armado que ocurría en el Perú, en la década del 80 se publicó el Decreto Supremo N° 013-87-SGMS, Beneficios al Personal Militar y Policial que invalide o fallece como consecuencia de actos derivados del narcoterrorismo, mediante el cual se establecía que "la invalidez o fallecimiento del personal o policial como consecuencia de atentados terroristas o narcotraficantes, serán considerados como actos derivados del servicio". Es decir, que "con esta finalidad el personal militar y policial será considerada en servicio las 24 horas del día" (artículo 1°).

En el mismo sentido, se establece que "el personal militar o policial que quede invalido o fallezca en las zonas declaradas en Estado de Emergencia como consecuencia de atentados de terroristas o de narcotraficantes, serán considerados como actos de servicios" (artículo 2°).

Finalmente, se especifica que los actos de combate con elementos subversivos o narcotraficantes serán considerados como acción de armas; y que si en dichos actos se demuestra un valor excepcional, previa evaluación del Comando y de acuerdo con la Ley N° 15606, y otras normas afines sobre condecoraciones de las Fuerzas Armadas y Policiales, serán ascendidos de inmediato y condecorados póstumamente (artículo 3°).

b. Vacantes de ingreso a universidades

De acuerdo a lo señalado por la Ley N° 27277, Ley que establece vacantes de ingreso a las universidades para las víctimas del terrorismo, “las Universidades Públicas reservarán en los procesos de admisión y en los cursos de especialización técnica el número de vacantes que consideren adecuado, para los funcionarios y servidores públicos y sus hijos a que se refiere el Decreto Supremo N° 051-88-PCM, calificados como beneficiarios del régimen indemnizatorio excepcional establecido por dicha norma”.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 051-88-PCN, del 12 de abril de 1998, estableció que los funcionarios y servidores públicos, alcaldes y regidores que sean víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico ocurridos en acción o comisión de servicios, tendrán derecho a una indemnización excepcional.

Para que opere el mencionado derecho de la reserva de vacante, es necesario que las universidades públicas adopten las medidas necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la Ley N° 27277. En tal sentido, cada universidad dispondrá las vacantes respectivas de aquellos postulantes por la categoría de “víctimas del terrorismo”, a efectos de dar cumplimiento a la reserva de las vacantes correspondientes⁶¹.

c. Consejo de reparaciones

Producto de las conclusiones del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), y de las recomendaciones que éste formuló se estableció una serie de beneficios para el personal afectado por el proceso de la guerra interna que aconteció en nuestro país por el periodo mayo de 1980 a noviembre de 2000.

De esta forma, con la finalidad de regular y especificar qué beneficios, beneficiarios y programas se establecerán en virtud de las recomendaciones formuladas por la CVR, se publica la Ley N° 28592, la cual regula el marco normativo del plan integral de reparaciones -PIR-.

⁶¹ En relación a este tema, cabe mencionar lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 0816-2004-AC/TC cuando menciona que la Ley N° 27277, “que imponen a las universidades públicas a reserva de un determinado número de vacantes en beneficio de los funcionarios y servidores públicos nombrados y contratados que han sido víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico en el desempeño de sus funciones, entre otros que se mencionan en el Decreto Supremo N° 051-88-PCM, es conforme con la Constitución toda vez que este beneficio otorgado por el legislador se encuentra justificado por la grave afectación física, psíquica y mora que sufren o han sufrido los mencionados funcionarios o servidores públicos -y consecuentemente sus hijos- cuando en el ejercicio de sus funciones han sufrido accidentes o repudiados actos provenientes del terrorismo o narcotráfico”.

Programas

De esta manera, el PIR estará conformado por los siguientes programas (artículo 2°):

- Programa de restitución de derechos ciudadanos.
- Programa de reparaciones en educación.
- Programa de reparaciones en salud.
- Programa de reparaciones colectivas.
- Programa de reparaciones simbólicas.
- Programa de promoción y facilitación al acceso habitacional.
- Otros programas que la Comisión Multisectorial apruebe.

Beneficiarios

El beneficiario del PIR es aquella víctima⁶², familiares de las víctimas y grupos humanos que por la concentración de las violaciones masivas, sufrieron violación de sus Derechos Humanos en forma individual y quienes sufrieron daño en su estructura social mediante la violación de sus derechos colectivos, que recibirá algún tipo de beneficio del Plan Integral de Reparaciones recomendado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (artículo 5°).

Los beneficiarios pueden dividirse en individuales y colectivos (sin que estas calidades sean excluyentes, y siempre que no se duplique el mismo beneficio). En tal sentido, los beneficiarios individuales son (artículo 6°):

- *Los familiares de las víctimas desaparecidas o fallecidas*: comprende al cónyuge o conviviente, a los hijos y a los padres de la víctima desaparecida o muerta.
- *Víctimas directas*: comprende a aquellos desplazados, las personas inocentes que han sufrido prisión, los torturados, las víctimas de violación sexual, los secuestrados. También se consideran víctimas directas a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú e integrantes de los Comités de Autodefensa y Autoridades Civiles heridas o lesionadas en acciones violatorias de los Derechos Humanos durante mayo de 1980 a noviembre de 2000.

62 Para estos efectos se considera víctima a las personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los Derechos Humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte, así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas durante el período comprendido en el artículo 1° de la Ley N° 28592 (artículo 3°). En ese sentido, no son consideradas víctimas y por ende no son beneficiarios de los programas a que se refiere la presente Ley, los miembros de organizaciones terroristas. Del mismo modo, no son considerados beneficiarios aquellas víctimas que hubieran recibido reparaciones por otras decisiones o políticas de Estado. Asimismo, las víctimas que no estén incluidas en el PIR y reclaman un derecho a reparación conservarán siempre su derecho a recurrir a la vía judicial (artículo 4° de la Ley N° 28592).

- *Víctimas indirectas*: comprende a los hijos producto de violaciones sexuales, a las personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa, a las personas indebidamente requisitorias por terrorismo y traición a la patria y a las personas que resultaron indocumentadas.

Por su parte, están comprendidos como beneficiarios colectivos (artículo 7º) los siguientes:

- Las comunidades campesinas, nativas y otros centros poblados afectados por la violencia, que presenten determinadas características como: concentración de violaciones individuales, arrasamiento, desplazamiento forzoso, quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal, pérdida de infraestructura familiar y/o pérdida de infraestructura comunal.
- Los grupos organizados de desplazados no retornantes, provenientes de las comunidades afectadas en sus lugares de inserción.

Ente coordinador

A efecto de la calificación y coordinación de las actividades sobre las reparaciones que se otorgan en virtud de la Ley N° 28592 se crea la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, la cual se encargará de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional (Decreto Supremo N° 011-2004-PCM). En tal sentido, este órgano se encargará de la elaboración de los programas de reparaciones mencionados y de la supervisión del Plan Integral de Reparaciones (artículo 8º)

Asimismo, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel coordinará acciones con los Ministerios, Gobiernos Regionales, Locales y con las entidades estatales, que incluirán en sus presupuestos estrategias conducentes al financiamiento pertinentes para la ejecución del PIR (artículo 9º).

Registro

A efecto de determinar el colectivo específico que será acreedor de los beneficios que corresponden en virtud del Plan Integral de Reparaciones se crea el Registro Único de Víctimas de la Violencia ocurrida durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000, conforme a las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Finalmente, debemos señalar que aún no se hace entrega efectiva de los beneficios relativos a los programas de reparaciones del PIR, dado que la Comisión Multisectorial

de Alto Nivel se encuentre en proceso de registro e inscripción de los beneficiarios a los que se otorgará las reparaciones.

En ese sentido, hay que recordar que el propio artículo 10° de la Ley N° 28592 indica que el otorgamiento de los beneficios del plan de reparaciones debe realizarse respetando los criterios de celeridad y confidencialidad, a fin de evitar cualquier tipo de estigma social o de discriminación en los beneficiarios.

3.2. Héroes del Cenepa (Conflicto armado con Ecuador en 1995)

En virtud del conflicto armado que tuvo el Perú en 1995 con el país de Ecuador, y como forma de reconocimiento al personal militar que participó directamente en él, la Ley N° 26511 reconoce como defensor de la patria y otorga beneficios a los participantes del conflicto con el Ecuador, como combatientes (miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y civiles) en la zona del Alto Cenepa, así como a aquellos que a partir del 1° de marzo de 1995 hayan fallecido o se encuentren con invalidez temporal o permanente como consecuencia de los acontecimientos ocurridos en dicha zona o fuera de ella, siempre que guarden relación de causalidad con dicho conflicto y no puedan ser referidos a otra causa.

a. Calificación

Como se desprende de la Ley N° 26511, son dos principalmente las calificaciones que en virtud de dicha normativa se determinan: la calidad de ex combatiente en el conflicto con el Ecuador en la zona del Alto Cenepa y la calidad de Defensor de la Patria durante dicho conflicto.

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 4° del Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-DE/SG, en el primer caso, los requisitos que se requieren para calificar como un ex combatiente en la zona del Alto Cenepa en el conflicto con el Ecuador, tanto miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y Civiles, son:

- Haber participado en forma activa en apoyo a las operaciones que se desarrollaron durante el Conflicto en la Zona del Alto Cenepa, o
- Sufrir invalidez temporal a consecuencia de su participación activa, en las operaciones de la Zona del Alto Cenepa, y
- Ser propuesto por un instituto de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y calificados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

En el segundo caso, los requisitos para que los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y Civiles sean reconocidos como Defensores de la Patria, durante el Conflicto en la Zona del Alto Cenepa, son:

- Haber participado en forma activa y directa en misiones de combate y/o similares con riesgo de su vida, en las operaciones realizadas en la Zona de Combate del Alto Cenepa, o
- Haber fallecido en acción de armas, por efecto del enfrentamiento bélico realizado en la zona del Alto Cenepa,
- Sufrir invalidez permanente en acción de armas, por efecto del enfrentamiento bélico realizado en la Zona del Alto Cenepa, o
- Sufrir invalidez temporal en acción de armas por efecto del enfrentamiento bélico realizado en la Zona de Combate del Alto Cenepa, o
- Haber fallecido o sufrir invalidez permanente en acto del servicio siempre que tales hechos guarden relación de íntima causalidad con el conflicto del Alto Cenepa y se trate de acontecimientos derivados directamente de dicho conflicto que no puedan ser referidos a otra causa, y
- Ser propuesto por un instituto de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y calificado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, de acuerdo con el mismo artículo primero de la Ley N° 26511, corresponde al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas calificar y evaluar los casos mencionados dentro de los supuestos de ex combatientes y defensores de la patria de acuerdo a los criterios mencionados.

Le corresponderá también al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas calificar y proponer el ascenso en el grado inmediato superior al personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que se encuentren dentro de los supuestos señalados.

En este último caso, conforme lo establece el artículo 6° del Decreto Supremo N° 010-DE/SG, los requisitos para lograr dicho ascenso son:

- Ser reconocido como Defensor de la Patria.
- Haber realizado acciones distinguidas o de armas, en cuya ejecución revele condiciones superiores, que sobrepasen los actos de valor, abnegación y cumplimiento del deber.
- No haber sido promovido al grado inmediato superior en la Promoción 1996.
- Ser propuesto por su instituto, acompañando la documentación sustentatoria.

b. Procedimiento

Como hemos mencionado, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el llamado a escuchar y proponer al personal que califica dentro de los supuestos de la Ley N° 26511, su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-DE/SG y sus normas complementarias.

En tal sentido, el Decreto Supremo N° 010-DE/DG establece en su artículo 7° que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas determina la formación de 2 comisiones, a efectos de la calificaciones que debe realizar: una comisión para la calificación de combatientes y defensores de la patria y otra para la calificación del ascenso al grado inmediato superior.

Para efectos de la mencionada calificación, se ordena que los institutos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, remitan al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas la siguiente documentación (artículo 8° del Decreto Supremo N° 010-DE/DG):

- Relación del personal militar, policial y civil, propuesto para ser calificado como Defensores de la Patria, precisando si el personal se encuentra vivo, desaparecido, fallecido, inválido permanente o temporal, incluyendo grado militar, unidad en la que actuó y fecha de su participación, adjuntando las justificaciones respectivas que lo acrediten como tal.
- Relación del personal militar, policial y civil, que sea considerado como Combatientes en la zona del Alto Cenepa, incluyendo grado militar, unidad en la que actuó y fecha de su participación, adjuntando las justificaciones respectivas que lo acrediten como tal.
- Relación del personal militar, policial y civil, propuesto para el ascenso al grado inmediato superior con la justificación correspondiente.

Luego de ello, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en base a las propuestas y la documentación remitida por los institutos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional procederá a la calificación respectiva y reconocerá mediante resolución la calidad de Defensor de la Patria y/o Combatiente en la Zona del Alto Cenepa, al personal que cumpla con los requisitos establecidos, así como la propuesta de los ascensos correspondientes (artículo 9° del Decreto Supremo N° 010-DE/DG),

Hecha la calificación, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas expedirá a los Defensores de la Patria el carné de identidad que los acredite como tal y les permita hacer valer los derechos que se les confiere. En el caso de discapacidad se indicará la temporalidad o permanencia de la misma; y cuando se trate de causantes falleci-

dos, el carné, precisando tal situación, será entregado a los deudos (artículo 11° del Decreto Supremo N° 010-DE/DG)⁶³.

Luego de realizada la calificación y acreditación correspondiente, conforme lo establece el artículo 5° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, tanto los Ministerios de Defensa como del Interior, deberán proporcionar al Ministerio de Economía y Finanzas a información relativa al personal que se encuentra comprendido en los alcances de los beneficios económicos, tales como la indemnización excepcional y la bonificación extraordinaria mensual que corresponde a dicho personal, a efectos de su efectivo cumplimiento.

Finalmente debemos señalar respecto al tiempo de demora que tiene el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, fue en principio, de acuerdo con la Cuarta Disposición Final del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-DE/SG, del 8 de marzo de 1999, se otorga al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el plazo de UN (1) año, contado a partir de su publicación, para efectuar las calificaciones. Luego de vencido el plazo sin poderse cumplir con la calificación total encargada, se publica el Decreto Supremo N° 025-2004-DE/CCFFAA del 20 de diciembre del 2004, en cuyo artículo 1° se otorga al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el plazo de 1 año a partir de la fecha de su publicación, para efectos de la mencionada calificación. Posteriormente –y se entiende que aún no habiéndose hecho el total de las calificaciones–, se publica el Decreto Supremo N° 023-2006.CCFFAA, el cual otorga un plazo adicional de 12 meses a partir de la publicación del mencionado decreto supremo para terminar con la calificación. Finalmente, mediante el artículo 1° de la Resolución Ministerial 333-2007-DE/CCFFAA, del 15 de mayo de 2007 se otorga un plazo adicional de 15 meses a partir del cumplimiento del plazo del Decreto Supremo N°023-2006.CCFFAA.

A pesar de las prórrogas, actualmente no se termina de registrar, calificar y acreditar a todo el personal que se encuentra dentro de los alcances de la Ley N° 26511, y ni siquiera existe una norma formal que amplíe aún a más tiempo el plazo para que dicho personal o sus deudos pueda gestionar los beneficios que le corresponden.

63 Adicionalmente a ello, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas otorgará un diploma al personal de los institutos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Civiles, que hayan sido reconocidos como Defensores de la Patria, en caso de fallecimiento de causante este diploma será entregado a sus deudos (artículo 10° de Decreto Supremo N° 010-DE/DG); mientras que por su parte cada institución de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional otorgarán las condecoraciones y diplomas que correspondan a los Defensores de la Patria y Combatientes en la Zona de Alto Cenepa, calificados como tales por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 12° del Decreto Supremo N° 010-DE/DG).

c. Beneficios

De acuerdo con la Ley N° 26511 se otorga al personal civil, militar y policial que haya participado como Combatiente en el conflicto armado con el Ecuador en la zona del Alto Cenepa de 1995 o a sus deudos, los siguientes beneficios:

- Una indemnización excepcional
- Una bonificación mensual extraordinaria
- La adjudicación gratuita de una vivienda
- Un nicho a perpetuidad y gratuita en un cementerio
- Rehabilitación física y capacitación laboral
- Capacitación y apoyo en la constitución de microempresas
- Apoyo en educación a los hijos de los combatientes

d. Indemnización excepcional

Conforme lo establece el inciso a) del artículo 2° de la Ley N° 26511 se otorga una indemnización excepcional no menor de 1 UIT, a favor del personal que se encuentre con invalidez temporal o permanente o a los deudos según sea el caso.

La indemnización excepcional, de acuerdo con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, es equivalente a los siguientes montos:

- Para el personal con invalidez temporal, de S/. 4 800,00.
- Para el personal con invalidez permanente, el monto de S/. 7 200,00.
- Para los deudos del personal fallecido, S/. 12 000,00.

Este beneficio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, será abonado al Defensor de la Patria y a los beneficiarios, reconocidos como tales a partir de la ocurrencia del evento que genera su derecho. Asimismo, este beneficio será abonado por el propio Instituto en el que sirvieron generando su calificación como Defensor de la Patria⁶⁴

Hay que señalar además que de acuerdo con el inciso c) del artículo 2° de la Ley N° 26511, el monto de este beneficio será fijado por el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo.

e. Bonificación mensual extraordinaria

El inciso b) del artículo 2° de la Ley N° 26511 establece que se otorgará una bonificación mensual extraordinaria, no menor de 3 remuneraciones mínimas a favor del

⁶⁴ Para lograr esto, los Ministerios de Defensa e Interior efectuarán las modificaciones presupuestarias correspondientes en el nivel Funcional Programático (artículo 6° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG)

personal que se encuentre con invalidez temporal o permanente o a favor de los deudos de los fallecidos. Esta bonificación se otorgará sin perjuicio de cualquier otra remuneración, pensión o bonificación que perciban los beneficiarios y se determinará mediante decreto supremo.

En efecto, de acuerdo con el artículo 1º del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, el monto de este beneficio será el siguiente:

- Para el personal con invalidez temporal, el monto de S/. 645,00.
- Para el personal con invalidez permanente, el monto de S/. 860,00.
- Para los deudos del personal fallecido, el monto de S/. 1 075,00.

Cabe señalar que esta bonificación mensual extraordinaria en el caso de la invalidez temporal, de acuerdo con el artículo 3º del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, caduca con la recuperación del Defensor de la Patria y se extingue, en los demás casos, con el fallecimiento de sus beneficiarios.

Para este beneficio se aplican las mismas reglas sobre la forma y modo de otorgamiento, a saber: el beneficio será abonado al Defensor de la patria y los beneficiarios reconocidos a partir de la ocurrencia del evento que genera el derecho; el monto de la bonificación será fijada y reajustada por el Poder Ejecutivo mediante decreto supremo, y el abono del beneficio será por el propio Instituto en el que sirvieron generando su calificación como Defensor de la Patria.

f. Vivienda

En virtud del artículo 3º de la Ley N° 26511 se autoriza al Poder Ejecutivo adjudicar viviendas a los Defensores de la Patria que sufran invalidez permanente o al cónyuge sobreviviente, hijos menores de edad o a los padres que dependían económicamente del combatiente fallecido, siempre que no cuenten con propiedad inmueble urbana.

Requisitos para la adjudicación de vivienda

De acuerdo con el artículo 19º del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, para efectos de la adjudicación de viviendas se consideran deudos al cónyuge sobreviviente, a los hijos menores de edad e incapacitados y a los padres que hayan dependido

económicamente del causante; por lo que cada uno de estos beneficiarios deberán acreditar dicha calidad cumpliendo con los documentos correspondientes⁶⁵.

En el caso del Defensor de la Patria con invalidez permanente, de acuerdo con el artículo 21° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG) este deberá cumplir con los siguientes requisitos para tener derecho a la adjudicación de vivienda:

Reconocimiento de invalidez permanente expedido por el instituto u organismo correspondiente.

Certificado negativo del registro de propiedad inmueble urbano del lugar de su residencia.

Declaración jurada, legalizada, de no poseer vivienda urbana, en el territorio nacional.

Procedimiento de adjudicación de vivienda

Además de cumplir con los requerimientos para la adjudicación a título gratuito de una vivienda, las instituciones públicas del Estado deberán gestionar la adjudicación gratuita de la vivienda, a efectos de cumplir con lo señalado en la Ley N° 26511.

En tal sentido, luego de que los Defensores de la Patria o sus familiares realicen los trámites del caso ante cada instituto u organismo, conforme al artículo 23° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, las Direcciones de Bienestar o dependencias similares

65 Dependiendo de beneficiario, y a efectos de que el instituto correspondiente (Dirección de Bienestar) pueda iniciar el trámite respectivo, los interesados deberán presentar una solicitud adjuntando los siguientes documentos (artículo 20° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG)

- i) Cónyuge sobreviviente:
 - Testamento o declaratoria de herederos.
 - Partida de matrimonio o prueba de la existencia de una unión de hecho que origine una sociedad de bienes sujeta al régimen de sociedad de gananciales de conformidad con el Artículo 326° del Código Civil.
 - Resolución de baja por fallecimiento de causante.
 - Constancia que acredite al causante como Defensor de la Patria.
 - Certificado negativo del registro de propiedad inmueble urbano del lugar de su residencia.
 - Declaración Jurada, legalizada, de no poseer vivienda urbana propia, en el territorio nacional.
- ii) Hijos menores de edad e incapacitados
 - Testamento o declaratoria de herederos.
 - Partida de nacimiento de cada hijo menor.
 - Resolución de baja por fallecimiento de causante.
 - Constancia que acredite al causante como Defensor de la Patria.
 - Certificado negativo del registro de propiedad inmueble urbano del lugar de residencia.
 - Declaración jurada, legalizada, de no poseer vivienda urbana propia, en el territorio nacional.
 - Resolución judicial que declare a incapacidad.
- iii) Padres que hayan dependido económicamente de causante o que tengan como mínimo 55 años de edad:
 - Declaratoria de herederos.
 - Partida de nacimiento del causante.
 - Resolución de baja por fallecimiento de causante.
 - Constancia que acredite al causante como Defensor de la Patria.
 - Certificado negativo del registro de propiedad inmueble urbano del lugar de su residencia.
 - Declaración jurada, legalizada, de haber dependido económicamente del causante.
 - Declaración jurada, legalizada, de no poseer vivienda urbana propia, en el territorio nacional.
 - A los beneficiarios del personal de cadetes, alumnos y tropa de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, no se les exigirá el requisito de dependencia económica.

de los institutos de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional u otros organismos, tramitarán al Ministerio de Defensa los expedientes correspondientes a las solicitudes presentadas para acceder al beneficio de una vivienda por adjudicar a favor de los Defensores de la Patria inválidos permanentes y de los deudos de los Defensores de la Patria fallecidos en la Zona de Combate del Alto Cenepa.

En este orden, de acuerdo con el artículo 25° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, cada instituto, en función de la fecha de fallecimiento del causante o de la invalidez permanente, y atendiendo a la composición familiar, propondrá la asignación de las viviendas construidas disponibles y, en su caso, la incorporación de los beneficiarios en un programa de autoconstrucción de viviendas que ejecute el Estado. En tal sentido, el Ministerio de Defensa en función al número de viviendas por adjudicar disponibles determinará a los beneficiarios mediante Resolución Ministerial, la cual será transcrita a los Ministerio de Economía y Finanzas con la respectiva documentación sustentatoria de cada beneficio.

Las tareas de los institutos y de los organismos respectivos, según el artículo 26° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, culminarán al entregar la vivienda y los documentos de adjudicación a los Defensores de la Patria y a los deudos de aquellos fallecidos en acción de armas.

Luego de todo ello, de acuerdo con el artículo 22° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, el Ministerio de Economía y Finanzas determinará, considerando los requerimientos del Ministerio de Defensa, el número de viviendas construidas con recursos del Fonavi -actualmente en liquidación- que antes de su liquidación, se encontraran pendientes de adjudicación, que serán asignadas a favor de los Defensores de la Patria beneficiarios.

En ese sentido, y más concretamente, conforme lo dispone el artículo 24° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, con una anticipación no menor de 30 días calendario contados a partir de la fecha de entrada del reglamento de la Ley N° 26511 (aprobado por el Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG) el organismo encargado por el Ministerio de Economía y Finanzas oficiará a través del Ministerio de Defensa a cada uno de los institutos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional u organismos respectivos, comunicando lo siguiente:

- Número de unidades de vivienda por adjudicar.
- En el caso de viviendas construidas se indicará su ubicación, tipo y principales características.

- En el caso de viviendas a ser construidas a través de los programas de autoconstrucción, se indicará la entidad a cargo del programa, sistema y/o modalidad a emplearse para la construcción y el importe de la inversión a ejecutarse.

g. Un nicho en un cementerio

Según el artículo 4° de la Ley N° 26511, los Defensores de la Patria que hubieran fallecido o fallezcan como consecuencia del conflicto con el Ecuador en el Alto Cenepa serán acreedores a perpetuidad y gratuitamente de un nicho en cualquiera de los cementerios de propiedad del Estado, Municipalidades o Beneficencias Públicas.

h. Atención médica gratuita

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley N° 26511, los Defensores de la Patria que sufran de invalidez permanente, así como el cónyuge sobreviviente, hijos menores de edad o los padres siempre que dependan económicamente del combatiente fallecido, tendrán derecho a la atención médica gratuita y medicinas, en todos los hospitales de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional, del Ministerio de Salud y del Instituto Peruano de Seguridad Social.

Este beneficio, conforme lo precisa el artículo 29° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, corresponderá al personal militar policial de la siguiente manera:

- i. El personal calificado como Defensor de la Patria, de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, que sufra invalidez temporal o permanente, recibirá la atención médica integral (consulta, hospitalización, exámenes auxiliares, medicinas y otros), prioritariamente en los establecimientos de salud de sus respectivos institutos; en caso de requerir atención altamente especializada, el director de dicho establecimiento podrá derivarlo a otro similar de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Ministerio de Salud o a EsSalud donde recibirá la atención en las mismas condiciones mencionadas.
- ii. En los lugares donde no hubiera establecimientos de salud de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, los miembros de estos institutos deberán ser atendidos en los Hospitales del Ministerio de Salud o en el Instituto Peruano de Seguridad Social en las mismas condiciones descritas anteriormente.
- iii. Los sobrevivientes (cónyuge, hijos menores, hijos incapacitados y padres dependientes o que tengan como mínimo 55 años de edad), deberán ser atendidos prioritariamente en los establecimientos de salud de la institución de origen de su causante, o en los otros institutos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Ministerio de Salud, EsSalud, según sea el caso en las mismas condiciones descritas en el apartado primero (numeral i).

i. Rehabilitación física y capacitación laboral

Conforme lo dispone el artículo 6° de la Ley N° 26511, concordado con el artículo 30° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, los Defensores de la Patria que hubieren sufrido discapacidad física como consecuencia de la acción de armas, tendrán derecho a su rehabilitación integral, física y patología del lenguaje y/o terapia ocupacional hasta lograr su máxima recuperación posible. Dicha rehabilitación deberá ser realizada en los establecimientos de salud de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Ministerio de Salud y/o Instituto Peruano de Seguridad Social.

Asimismo, dichos defensores discapacitados, de acuerdo con el artículo 6° de la Ley N° 26511, concordado con el artículo 31° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, dados de alta hospitalaria por haber logrado su máxima recuperación posible, tendrán derecho a que el instituto de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, en el cual participaron, brinde apoyo económico y gestione ante los Centros de Educación Técnica o Superior del lugar donde hayan fijado su residencia, previo cumplimiento de los requisitos académicos correspondientes, las facilidades para cursar estudios que contribuyan a su capacitación laboral.

j. Micro empresas

Este beneficio consiste, según el artículo 8° de la Ley N° 26511, a otorgar preferencia a los Defensores de la Patria en los proyectos de micro y pequeña empresa que éstos realicen.

Para esto, de acuerdo a lo mencionado por el artículo 37° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG, el Ministerio de Defensa coordinará con otros Ministerios u organismos públicos correspondientes (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o el Ministerio de la Producción, por ejemplo), a fin de la promoción de programas de apoyo a los proyectos de la Micro y Pequeña Empresa técnicamente sustentado.

Estos programas priorizarán la captación de recursos financieros para la implementación de los proyectos, así como la capacitación técnica y adiestramiento laboral del personal (artículo 37° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG).

k. Apoyo en educación a los hijos de los combatientes

Finalmente, el Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG establece que a los hijos menores de edad de los Defensores de la Patria fallecidos o inválidos permanentemente, que encuentren cursando estudios a nivel inicial, primario y secundario, se les brindará anualmente apoyo económico consistente en material educativo y vestuario (artículo 33°).

Los hijos de los Defensores de la Patria que se encuentren cursando estudios de nivel técnico o superior en institutos o centros de enseñanza estatal serán exonerados de

cualquier pago u otros por derechos académicos (artículo 35° del Decreto Supremo N° 044-97-DE/SG).

A los propios Defensores de la Patria que reuniendo los requisitos exigidos por los reglamentos de admisión deseen seguir estudios en los Centros de Formación Profesional o Técnica, se les exonerará de cualquier pago por derecho de admisión, además de abonarle a su favor el coeficiente o porcentaje que cada instituto (Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas) considere pertinente (artículo 36°).

Finalmente se establece en forma particular para los hijos menores de edad del Personal de Oficiales, Técnicos, Suboficiales y Oficiales de Mar de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional calificados como Defensores de la Patria, el derecho la educación inicial, primaria y secundaria en forma gratuita en los Centros Educativos del instituto al que pertenece o haya pertenecido el causante.

Sin embargo, existe un alto incumplimiento con las disposiciones de la Ley N°26511. Así se ha señalado que:

"Hay un abandono total de las autoridades competentes a pesar de tener una ley, la ley 26511 que nos da ciertos beneficios, pero lamentablemente hay un abandono rotundo"⁶⁶.

Mediante las leyes se ha establecido el apoyo en micro-empresas, educación, entre otras. Sin embargo, hasta el momento no se han plasmado. Las asociaciones han tratado que el Ejecutivo pueda materializar sus reclamos; la respuesta oficial ha sido la promesa de formación de Comisiones Multisectoriales para la solución de la problemática de los Héroes del Cenepa. Hasta el momento tales comisiones no se han concretado⁶⁷.

3.3. Bagua y VRAE

a. Bagua y Utcubamba

A raíz de los últimos enfrentamientos acontecidos en la provincia de Bagua y Utcubamba, departamento de Amazonas y en el Valle de los Ríos de Apurímac y el Ene (VRAE), en los cuales las instituciones policiales y militares han participado y, producto de dichos enfrentamientos, muchos efectivos de ambas instituciones han quedado en

66 Entrevista Héctor Venturi, Presidente de ASNADEP CENEPA 95 (Asociación Nacional de Defensores de la Patria de las Operaciones Militares de Alto Cenepa 1995)

67 Así se puede comprobar de las denuncias que formula la Asociación Nacional de Defensores de la Patria de las Operaciones Militares del Alto Cenepa 1995. Ver: <http://asnadep-cenepa95.blogspot.com/>

estado de invalidez y han fallecido; se han publicado dos decretos de urgencia que otorgan algunos beneficios para los efectivos de ambas instituciones (Policía Nacional y Fuerzas Armadas).

De esta forma, el *Decreto de Urgencia N° 066-2009* otorga por única vez una compensación pecuniaria extraordinaria equivalente a S/. 55 000, 00 a favor de deudos del personal de la Policía Nacional del Perú fallecido y/o desaparecido en Acción de Armas y/o Acto de Servicio, en cumplimiento de su deber, con motivo de enfrentamientos registrados en las provincias de Bagua y Utcubamba, departamento de Amazonas, los mismos que serán detallados en el anexo que forma parte de dicha norma (artículo 1°).

Como se aprecia, la indemnización intenta reparar de cierta forma a los deudos de los Policías fallecidos en el mencionado hecho; por lo que su otorgamiento, suple al seguro de vida que se otorga a los deudos del personal militar-policial fallecidos en actos relativos a su función. En efecto, de acuerdo a lo establecido por el artículo 2° del Decreto de Urgencia N° 066-2009, el otorgamiento de dicha compensación excluye el pago del seguro de vida regulado por el Decreto Supremo N° 026-84-MA, el Decreto Ley N° 25755, el Decreto Supremo N° 009-93-IN y sus normas modificatorias, y otras de similar naturaleza.

Como hemos indicado, el monto de dicha indemnización se otorgará a los deudos del personal fallecido en dicho enfrentamiento, y de acuerdo con el artículo 2° del Decreto de Urgencia N° 066-2009, su otorgamiento deberá tener en cuenta el siguiente orden: cónyuge e hijo, y luego ascendientes de ser el caso.

El artículo 3° del Decreto de Urgencia N° 066-2009 establece que la compensación que se otorga será financiada con cargo al presupuesto del Pliego del Ministerio del Interior, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Es por esta razón que dicho ministerio es el responsable de velar por el cumplimiento y seguimiento de la entrega de la mencionada compensación.

Sin embargo, a 1 año de haberse producido estos terribles sucesos, a los familiares aún no se les ha otorgado todos los beneficios que le corresponden. Así el propio Presidente del Consejo de Ministros ha señalado recientemente que:

“El Gobierno cumplirá con otorgarles los beneficios que por ley le corresponden, así como cumplir con los ofrecimientos hechos por las autoridades en su mo-

mento. Queremos que los familiares, las esposas y los hijos de los policías caídos tengan una vida digna”⁶⁸.

Recientemente el Gobierno ha entregado a 12 de los 23 policías fallecidos los certificados de propiedad de sus viviendas antisísmicas en el proyecto “El Doral de Torreblanca”, en Carabayllo.

b. Valle del los ríos Apurímac y del Ene (VRAE)

Para este caso se publicó el Decreto de Urgencia N° 091-2009, por el cual se otorga una compensación pecuniaria extraordinaria a favor de deudos del personal militar fallecido en acción de armas y/o actos de servicio, en cumplimiento de su deber con motivo de los enfrentamientos en el VRAE y de acuerdo al listado que como anexo se encuentra en dicho dispositivo (artículo 1°).

A excepción del personal al cual va dirigido el monto de la compensación económica (en este caso militares) y del enfrentamiento armado que produjo el fallecimiento del personal (en el VRAE), la regulación sobre el otorgamiento de la compensación económica para este supuesto es similar a la establecida para los deudos del personal policial fallecido en Bagua y Utcubamba.

En efecto, el otorgamiento de la compensación es de S/. 55 000, 00 y excluye al pago del seguro de vida regulado por el Decreto Supremo N° 026-84-MA, el Decreto Ley N° 25755, el Decreto Supremo N° 009-93-IN y sus normas modificatorias, y otras de similar naturaleza (artículo 2°).

Esta compensación se otorgará de acuerdo a lo expresado en la carta de declaratoria de beneficiarios del personal fallecido, y de no existir dicho documento, el pago se hará de acuerdo a lo establecido por el Código Civil (normas relativas a la declaración de herederos) (artículo 2°).

Finalmente, la compensación otorgada se financia con cargo al presupuesto institucional del Pliego del Ministerio de Defensa, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público (artículo 3°); siendo esta misma institución la encargada y responsable del cumplimiento de la compensación establecida por el Decreto de Urgencia N° 091-2009.

68 Agencia Andina. Gobierno decretará héroes nacionales a policías caídos en Bagua en 2009 (5 de junio de 2010). En: <http://www.andina.com.pe/ingles/Noticia.aspx?id=3anOJ0/84Zk->

En cumplimiento de su función

Obstáculos para el acceso a los derechos y beneficios Percepciones de los usuarios

Hemos analizado el marco normativo que ampara los derechos del personal policial y militar cuando se ve afectado en su integridad personal. Ahora nos toca describir muy brevemente, más allá de las normas, cómo perciben los usuarios el acceso a estos derechos, si se cumplen sus expectativas, si reciben un trato adecuado, si hay acción eficaz del Estado⁶⁹.

Nos interesa este análisis desde abajo, pues nos acerca a la vida cotidiana y real de las personas y familias, a sus dramas, y cómo tuvieron que enfrentar los hechos traumáticos y procurar superarlos. Nuestra mirada se dirige sobre todo a 4 aspectos: 1) el momento de la emergencia, 2) los problemas para el acceso a los beneficios, 3) las secuelas sufridas, 4) sus recomendaciones.

4.1. Actuación de emergencia

De la revisión de las entrevistas podemos concluir que la actuación inicial de las instituciones a cargo son percibidas muy negativamente por los afectados.

Un primer nivel, básico, es el de la atención médica para los sobrevivientes, cuando el personal es afectado en su integridad. En este caso, con una excepción, tanto policías como efectivos del Ejército señalan que la atención médica recibida de urgencia fue normal, no hay mayores quejas sobre ello.

No obstante, en el caso de fallecimientos, las familias, que son duramente afectadas, no reciben el apoyo que requieren en esas circunstancias.

⁶⁹ Se han realizado 20 entrevistas para este acápite a informadores clave, dirigentes o líderes de organizaciones de afectados de la Policía Nacional. Los nombres de los entrevistados no serán señalados por precaución, aunque cabe destacar, que todos colaboraron con entusiasmo y dieron autorización para mencionarlos.

No se informa adecuadamente a las familias de los hechos, no se atienden las necesidades urgentes que surgen luego de un evento tan traumático y lo que es el colmo, bajo un cálculo económico mal entendido, en ocasiones los funcionarios a cargo de la calificación de los hechos procuran distorsionarlos, para que a los afectados o deudos no les correspondan todos los beneficios de ley (menguar su mérito).

Primero que nada: saber

La primera necesidad de los afectados es saber, tener noticias de los hechos, que se aclare la situación y circunstancias de la muerte o afectación sufrida por su familiar.

“La necesidad inmediata es la averiguación de los hechos concretos de la muerte, y para saber qué reclamar a las instituciones policiales”. (Entrevista 1)⁷⁰

“Lo primero es el apoyo en la identificación de la víctima, información sobre la muerte del policía, apoyo en las investigaciones sobre los hechos ocurridos”. (Entrevista 2)⁷¹

Ausencia de soporte emocional

La ausencia institucional en el momento en que la crisis se presenta, se expresa de varias maneras. Una de ellas es la falta de información, otra la no previsión de servicios de apoyo psicológico para familias que sufren pérdidas traumáticas, otra, la demora en asignar recursos económicos para atender las necesidades propias de una situación como esta.

“Lo principal en el primer momento es el apoyo funerario, el derecho de luto de la esposa, el apoyo psicológico que necesitaron los deudos cuando se enteraron de la muerte del esposo y padre de familia”. (Entrevista 3)⁷²

En el momento más urgente: no se recibe auxilio inmediato

Es algo que nos han transmitido de modo recurrente los familiares desde nuestras primeras reuniones: en el momento en que más necesitan el apoyo de sus instituciones, se encuentran solos. Deben afrontar esas primeras horas, días e incluso semanas, sin apoyo económico ni respaldo institucional.

En una reunión sostenida en la CNDDHH un dirigente nos señalaba, observando el periódico donde daban la noticia de un policía muerto en un atentado terrorista en la zona del VRAE, y en la que una foto mostraba el ataúd cubierto por la bandera perua-

⁷⁰ Viuda de un Sub oficial de tercera, fallecido en 1990 durante un atentado terrorista, Lima.

⁷¹ Viuda de un efectivo policía, técnico de segunda, fallecido en 1992 en un atentado terrorista cometido en Lima.

⁷² Viuda de un Sub oficial de tercera de la Policía Nacional del Perú, que murió en el atentado terrorista de MRTA en 1993.

na: “pobrecita (la viuda), sólo la bandera le van a dar, no sabe todo lo que va a tener que esperar hasta que la atiendan”. Esta situación es frecuente sobre todo para los deudos de un policía o militar fallecido:

“No recibí apoyo en ese momento. Únicamente la institución me informó del fallecimiento de mi esposo”. (Entrevista 1)

“No recibí un apoyo inmediato, inclusive me enteré de la muerte de mi esposo por terceras personas y de forma indirecta, no confirmada, por medio de mi cuñado, que era agente policial (...) No existió tampoco un apoyo funerario, dado que el cuerpo del difunto había quedado destrozado”. (Entrevista 2)

“No recibí apoyo inmediato. La mayoría de beneficios se me otorgaron con la resolución de la institución, la cual se expidió un año después aproximadamente de ocurrido el hecho”. (Entrevista 3)

En el caso de los sobrevivientes a un atentado terrorista, sí reciben inmediata atención médica. No obstante, luego de esta atención inicial de emergencia, el apoyo sostenido desaparece o es muy deficitario.

“Además de la actuación médica, la cual sí cubrió sus expectativas, no recibió ningún apoyo por parte de la institución (...) Fue buena la atención en lo que es la atención inmediata y la posterior rehabilitación, ya que en principio no podía valermeme por mí mismo, no hablaba, no caminaba, no veía”. (Entrevista 4)⁷³

En el caso del Ejército, la CNDDHH ha podido comprobar el año 2009 y 2010 que la atención para el personal que cumple servicio militar y que es afectado en su integridad no es del todo eficiente. No cuentan con el utillaje sanitario suficiente y en general el hospital de la sanidad siempre requiere de mayores recursos. Hechos puntuales, pero alarmantes, son que por ejemplo los soldados gravemente afectados físicamente no cuentan con sillas de ruedas, o que el hospital no disponga de una herramienta básica para las operaciones de injerto de piel, por lo que tiene que recurrir a métodos anticuados. La CNDDHH en su momento señaló estas necesidades a las autoridades del sector, sin obtener resultados⁷⁴. (Entrevista 5)

⁷³ Hoy Sub-Oficial técnico de primera. Es sobreviviente de un atentado terrorista cometido en 1992.

⁷⁴ En el caso de La Marina, recibimos el testimonio de una persona accidentada gravemente el 31 de marzo de 1990 trabajando en un taller de la escuela naval, con una máquina centrífuga que le cortó el brazo. Señala que recibió una atención ordinaria y que se falló en el tema de la inmediatez entre ocurrido el hecho y el traslado directo y rápido al hospital. Recomienda que la evacuación al hospital naval para la atención correspondiente sea más rápida.

Cabe señalar que también ha sido cuestionada esta etapa de la atención inicial. Una mezcla indignante de mal trato, burocracia y corrupción:

"Luego de que llega al Hospital de la Policía, se encuentra uno con toda una mafia dentro del propio hospital. En primer lugar, estando próximo al examen de ascenso, quedé imposibilitado de participar debido a que me consideraban inapto por mi estado médico. Además, no fui sometido a la Ley N° 12633, que establece el pago del periodo de atención médica como descanso con goce de haber. Inclusive, a los pocos días recibí la noticia que fue dado de baja por medida disciplinaria por hacer abandono de servicio. Adicionalmente a ello, unos médicos intentaron también pedirle dinero para someterlo a la Ley N° 12633"⁷⁵. (Entrevista 6)

Institución busca evadir responsabilidad

En lo que viene a ser uno de los aspectos más grotescos de esta inacción, las instituciones en algunos casos no sólo no brindan atención inmediata que ayude a las familias a afrontar la crisis que viven, sino que conscientemente buscan evadir esta responsabilidad y además, evitar "costos futuros" a la entidad, actuando para distorsionar los hechos y mostrar que los afectados no fueron víctimas mientras cumplían acción de servicio.

"La atención durante el evento fue pésima. Inclusive querían cambiar el parte policial para quitarle mérito al fallecido, y cambiar el hecho". (Entrevista 1)

4.2. Problemas en el acceso

Todos los entrevistados manifestaron haber sufrido problemas para acceder y gozar efectivamente de los derechos previstos en la ley. Estos problemas fueron desde la falta de información, no tener orientación, no conocer qué entidad es la encargada de cada uno de los múltiples temas en que se compone esta red de beneficios. Es decir, problemas de recurrencia. Luego, otro bloque de problemas tiene que ver con la dificultad para hacer cumplir los derechos.

Falta de información

Señalan que luego de ocurridos los hechos no fueron informados por ninguna autoridad oportunamente sobre dónde, cuándo y cómo hacer para obtener sus beneficios. En algunos casos se señala que se guiaron ellos mismos gracias a un manual existen-

⁷⁵ Sobreviviente de la Policía Nacional, actualmente Coronel. En 1992 fue herido de bala en el brazo y en el tórax. Fue una acción de armas y ha quedado con secuelas.

te. Pero debe notarse que en situaciones críticas como ésta, el apoyo de un asistente social que brinde orientación básica es fundamental y no debería significar un serio problema logístico ni para la Policía Nacional ni para el Ejército Peruano⁷⁶.

"No fui informada. Pero tuve al alcance el librito de guiaba sobre los beneficios del personal policial". (Entrevista 1)

"Si tuve problemas para ubicar la institución precisa, dado que no existía ningún tipo de orientación por las entidades, ninguna difusión por parte del Estado. Incluso en la resolución donde se establece el derecho de la pensión se dice que los sobrevivientes debían tener derecho a una vivienda, sin embargo ello nunca se dio".

"No tuve ningún tipo de apoyo. Sin embargo ahora sí existe una Defensoría de la Policía y asociaciones de ayuda de viudas y discapacitados". (Entrevista 1)

"En el acto de conmemoración por los muertos del atentado, una asistente en una caseta brindaba información sobre los beneficios y derechos que le correspondían a los deudos (...) Allí me indicaron cuáles eran las instituciones a las cuales acudir y presentar mi solicitud. Pero únicamente contaba con eso. Me dieron información general sobre los beneficios y también trámites que correspondían. Sin embargo esta información fue insuficiente, insatisfactoria. Era una información genérica únicamente. La redacción de la solicitud, los requisitos adicionales los tuve que conseguir por mi sola. En general, no tuve mayores inconvenientes para llegar o conocer las oficinas donde gestionar los beneficios que me correspondían". (Entrevista 3)

"No fue informado en absoluto No fue informado correctamente (...) Lo que tenían que hacer es ir preguntando en las propias instituciones y recabando la información que le daba de a pocos para llegar a conocer qué trámites a realizar".

"No fue informado por nadie. Pero dentro de la institución se distribuyó un librito blanco que de forma somera indica los beneficios que el personal policial tiene". (Entrevista 6)

⁷⁶ El testimonio recogido del afectado de la Marina de Guerra, muestra problemas similares. Señala que "Si tuvo algunos problemas, tales como la información defectuosa sobre los beneficios que le correspondían. Por ejemplo, en la fecha en que se publicó la norma que unifica el seguro de vida y cambia la modalidad de pago, nadie le avisó de ello y se enteró 5 años después. Especialmente en el tema del seguro de vida se demoró porque no se enteró en su debido tiempo".

Extrema lentitud

Un problema grave es la extrema lentitud con que algunos de los beneficios son atendidos. Esto varía según el tema en cuestión. Algunos de ellos son atendidos con relativa rapidez, otros no son atendidos nunca porque en ocasiones el beneficiario renuncia al derecho por no traerle en realidad ningún provecho (CTS, por ejemplo), y se vuelve extremadamente grave, en el caso de los juicios que los deudos deben entablar para poder conseguir el cobro del seguro de acuerdo a lo que manda la norma. Esto puede llevar años.

La dilación en algunos de los trámites es otro de los principales problemas. (Entrevista 1)

"Tuve muchas dificultades. Poca atención y apoyo de la institución. Dilación de los trámites. Había que estar presionando todos los días sobre el impulso de los procedimientos. Siempre me postergaban a la hora del pago efectivo del beneficio, por falta de presupuesto u otras razones." (Entrevista 7).

Corrupción, malas prácticas, acoso

A la falta de información, de orientación y de en general, una actitud proactiva de parte de las instituciones, lo que sí se encuentra en algunos casos es que los afectados, sus familiares o deudos tuvieron que enfrentar funcionarios que les plantearon alguna dádiva para acelerar sus procesos de obtención del beneficio. Estos corruptores habrían aprovechado una situación de debilidad de parte de los afectados para bajo promesas de celeridad, pedirles dinero.

"La principal dificultad que encontré fue la corrupción dentro del personal encargado. Existieron inclusive solicitudes de favores sexuales". (Entrevista 1)

"El tema de la corrupción, la burocracia. Había que estar acudiendo casi diariamente a averiguar si ya había salido o no la resolución o el pronunciamiento de la institución. Y la dilación en los trámites". (Entrevista 2)

"Si tuvo problemas. Dentro de los principales es la inmediatez en el pago de los beneficios, la corrupción que existía en los trámites que se realizaban (...) Se tenía que agilizar los trámites dando regalos o dineros a los funcionarios de las instituciones". (Entrevista 3)

"La corrupción es uno de los principales, mediante pedido de favores, de dinero, entre otros, la burocracia, la insensibilidad de los funcionarios". (Entrevista 4)

"Además de la poca ayuda de parte de la institución, fue objeto muchas veces de tratos despectivos por los propios funcionarios. Por ejemplo, acusándolo que no le correspondía determinado derecho porque había tenido poco tiempo de aportación (siendo esto falso porque cuando el cese se produce por invalidez por acción de armas, no importa el tiempo de aporte)"⁷⁷. (Entrevista 8)

"Si fue informado sobre los procedimientos, tanto por la propia institución y por sus propios compañeros. Existía Burocracia, algunos actos de corrupción, por ejemplo les solicitaban algunos cupos"⁷⁸. (Entrevista 9)

Preferencias, argollas,

Existen algunas personas que realizan los procedimientos más fáciles, porque caen en el tema de la corrupción (realizar pagos para agilizar el trámite), por las influencia que algunas personas ostentan dentro de la institución. (Entrevista 1)

"Algunas personas por influencias, por amigos, conocidos, entre otros, por tener un mayor grado, ser viudas de los corones y de aquellos que poseían los cargos más elevados, o por meterse en el tema de la corrupción, como pagar algún dinero a las personas encargadas de los trámites, eran favorecidas en la agilización de los trámites". (Entrevista 2)

"Existen algunas preferencias sobre el grado del personal. Pero esta no es dominante a la hora de realizar los trámites del pago de los beneficios. Lo principal era cómo saberse relacionar, para así obtener los beneficios rápidos". (Entrevista 6)

Demora para obtener resultados

El tiempo precisado para obtener los resultados según los entrevistados varía mucho de acuerdo al tipo de beneficios. Pueden ser desde unos meses hasta años. El primer paso importante es la obtención de la Resolución que declara (en caso de muerte, por ejemplo) el fallecimiento en acto de servicio. Luego de obtenida esta resolución, que puede durar 1 año, recién se accede a la mayoría de otros beneficios

"Obtuve la resolución donde se declaró el fallecimiento por actos de servicio producto de un atentado terrorista, y a partir de dicha resolución se me empezó a pagar los beneficios que correspondían, tales como el seguro de vida, el pago del luto, entre otros (...). La resolución se demoró en expedirse un año, y luego de

⁷⁷ Técnico de tercera (administrativo) de la Marina de Guerra. Fue una emboscada terrorista en Ayacucho-La Mar. Fue impactado por cerros de bala. En 1997 lo reevaluaron y lo pasaron a retro por acción de armas.

⁷⁸ Ejército del Perú, Técnico de Primera (con promoción económica). El 13 de agosto de 1990 fue víctima de un atentado terrorista en un cuartel en el Cusco. Explotó un coche-bomba, hubo una baicera y lanzamientos de granada.

ello, algunos meses adicionales para otorgarme cada beneficio que correspondía".
(Entrevista 4)

Tipo	Tiempo	Comentario
Resolución donde se declaró el fallecimiento por actos de servicio	1 año	Primer paso necesario para otros beneficios
Pensión de sobreviviente en la promoción en el grado a un grado superior (ascenso póstumo) por actos de servicio	1 año	Relativamente rápido luego de obtener resolución.
Seguro de vida	1 a 2 años	Hay dos etapas. La que dura aproximadamente 1 año y que es un cumplimiento parcial. Luego los beneficiarios inician un juicio que dura varios años
Beneficio de luto	Meses	Rápido
Beneficio de sepelio	Meses	Rápido
Compensación por tiempo de servicios (CTS)	7 meses 1 año	Consideran que el monto es tan ínfimo que algunos renuncian a solicitarlo.
Fondo de Seguro de Retiro	8 meses	Consideran que el monto es tan ínfimo que algunos renuncian a solicitarlo.
Vivienda	Nunca	No se recibe

"Luego del hecho fue sometido al periodo de los dos años de incapacidad, y luego pasó al retiro con la resolución que declaró que su invalidez se produjo por a consecuencia del servicio; sin embargo, meses después se le logró cambiar la calidad por acción de armas derivadas de actos terroristas. Esta última resolución recién fue expedida a finales del año 1995". (Entrevista 5)

En el caso de un afectado del Ejército Peruano, éste refirió que sí recibió la vivienda. No tenemos información que nos ayude a corroborar si se trata de un hecho común en esta institución: *"La mayoría de beneficios demoraron algunos meses en su entrega, salvo el otorgamiento de la vivienda que demoró 3 años para que efectivamente sea recibida"*⁷⁹.

⁷⁹ Ibíd

Insatisfacción ante el cumplimiento

Se considera que los beneficios en el papel son buenos, no obstante hay problemas serios al implementarlos. La insatisfacción surge sobre todo por el seguro de vida (por el modo en que se calcula), el pago de la CTS (igual, el modo en que es estimado el monto), la vivienda (que simplemente nunca es otorgada), el ascenso póstumo (que tiene injerencia en el monto asignado como pensión).

Problema	Cuestionamiento
Calificación del fallecimiento	Un problema es la calificación de la afectación, si fue por "acción de armas" o "acto de servicio" o "acto distinguido" o incluso por "acto terrorista". Estar calificado en alguna de estas categorías genera consecuencias en los beneficios.
Seguro de vida	El cálculo se realiza de acuerdo a una Unidad Impositiva Tributaria "congelada".
CTS	Se cuestiona el modo en que se calcula el monto, que no toma como referencia toda la remuneración del afectado, sino solamente el monto pensionable.
Vivienda	No se otorga
Ascenso póstumo / promoción	Se cuestiona si debe ser al grado inmediato superior.
Nivelación	Se cuestiona que las pensiones no se nivelen con quienes permanecen en actividad.

"Los beneficios son buenos, pero no se realiza su cumplimiento efectivo. Algunos beneficios se otorgan parcialmente (...) No se han cumplido eficazmente. Por ejemplo el debido cálculo del seguro de vida, que no se nivela de acuerdo a la UIT, o el no otorgamiento de la vivienda, también el pago ínfimo de la CTS considerando únicamente a las remuneraciones pensionables, que son montos irrisorios". (Entrevista 1)

"La pensión se me otorgó sobre la base del asenso a un grado de forma póstuma, empero debió corresponder 3 grados por acción distinguida. Igualmente el monto de la CTS es irrisorio, no se hace un cálculo de todo lo que se recibe como retribución". (Entrevista 2)

"Por ejemplo, en el tema de la calificación el fallecimiento, debía corresponder a acción de armas y no a actos de servicios. Además, cuando salió la resolución

no se especificó que el fallecimiento fue producto de un acto terrorista, luego de lo cual se tuvo que tramitar dicho cambio. Otro tema es el pago completo del seguro de vida, dado que este no se ha realizado en su integridad, inclusive estoy siguiendo un proceso judicial para que este pueda ser correctamente cancelado". (Entrevista 3)

"En el tema del seguro de vida, el cálculo fue incorrecto, ya que correspondía el pago de las 600 remuneraciones y no el monto que se le otorgó". (Entrevista 4)

Muy similar, prácticamente idéntica opinión de un testimoniante del Ejército Peruano: *"En el tema del seguro de vida no se ha otorgado adecuadamente, dado que se calculó en base a la UIT "congelada" y no a la UIT vigente, además el cálculo se debe realizar sobre la base de las 600 remuneraciones y no sobre la base de las 15 UIT".* (Testimonio EP 2).

"En el tema de la promoción económica, se debió haber ascendido a 3 grados por acción de armas por el acto invalidante (y no un grado como fue), también en virtud de la promoción económica, no se le nivela todos los beneficios del personal en actividad" (Testimonio EP 2).

4.3. Secuelas

Es obvio que luego de un hecho traumático como la muerte, o sobrevivir a un atentado, las secuelas en la víctima o sus familias son numerosos y en ello no se alejan de lo que se ha escrito al respecto sobre secuelas de afectados por la violencia en general. Un fuerte trauma, problemas familiares, depresión, son comunes. Si no se ha previsto adecuadamente un soporte emocional para el momento más urgente (cuando los hechos acaban de ocurrir), esto es prácticamente inexistente para el mediano y largo plazo. Ninguno de los entrevistados mencionó que desde sus respectivas instituciones se les brindará algún servicio de apoyo psicológico, asesoría o terapia.

"Sí dejó un daño psicológico en mi familia, debido a que, además de la muerte por actos de servicio, el acontecimiento específico del deceso generó un perjuicio emocional. Es más, en la fecha en que ocurrió el atentado estaba en gestación, pero no perjudicó directamente en el nacimiento de mi hija. Mi esposo además dejó un niño de 4 años. Tiempo después, cuando la niña creció, al enterarse de las circunstancias de la muerte de su padre, casi se suicida, de acuerdo con la información que le dio el colegio cuando esto ocurrió".

"Daños psicológicos de la esposa y de los hijos por la forma y como ocurrió la muerte. Los 3 hijos y la esposa quedaron bloqueados por los hechos ocurridos. Los dos mayores empezaron a tener insomnios y el menor empezó a ser bastante sensible con el tema de su padre hasta la actualidad". (Entrevista 3)

En el caso de los sobrevivientes, las secuelas son además las médicas:

"El hecho me dejó un daño severo en el organismo. Pasé por un tratamiento prolongado cerca de 15 años para poder recuperarme en algo, caminar, ver, oír. En mi hija ha dejado secuelas psicológicas, ha tenido que acudir a una rehabilitación psicológicas. La niña cuando se molesta es agresiva e hiriente". (Entrevista 4)

No obstante, hay algunos temas particulares a nuestro informe, que vale la pena resaltar pues muestran los efectos que la desidia de las autoridades del sector interior y defensa pueden tener en los afectados.

Re-victimización

Las familias o las víctimas policías o militares, además de sufrir el hecho de violencia, se han tenido que enfrentar a 2 situaciones que han acrecentado su afectación:

- a. chantajes, corrupción y actos degradantes, que los han humillado, y que los han hecho sentir que lo que exigen como un derecho sea percibido como una dádiva:

"Lo que más marcó fueron las peticiones sexuales de las que fui objeto cuando estuve realizando los trámites de acceso a los beneficios..." (Entrevista 1)

"La principal secuela o repercusión en la lucha por conseguir que se pague todo y adecuadamente los beneficios es en la tranquilidad de cada uno. No se puede disfrutar tranquilamente de los beneficios que le corresponden si estos no se han pagado adecuadamente"⁸⁰.

"En general en la tranquilidad que no puede gozar por los trámites que tuvo que realizar". (Testimonio EP 2).

- o. la lucha por lograr el seguro de vida. Esta situación es tan penosa que acaba por alterar psicológicamente a la familia del afectado, gasta sus exiguos recursos económicos (pues deben plantear un juicio a la institución), los somete a una larga desesperanza, al tener que enfrentarse a la que han considerado como "su" insti-

⁸⁰ Marina de Guerra, Técnico de tercera (aeronaval vo)

tución y finalmente, afecta el plan de vida de la familia, frustrando planes diversos y limitando su potencial desarrollo.

"Si han dejado una secuela, debido hasta ahora se viene luchando judicialmente sobre el pago del seguro de vida. Esta preocupación constante porque se realicen los pagos de los beneficios no me han dejado tranquila y como repercusión a mis hijos, dado que no se ha podido gozar tranquilamente de los beneficios que le corresponden porque estos han sido otorgados incorrectamente". (Entrevista 2)

"En el aspecto económico, esto repercutió en la familia. Uno de mis hijos no concluyó sus estudios por la carencia económica de la familia. Sólo uno llegó a tener una carrera profesional, los otros dos no obtuvieron esa oportunidad". (Entrevista 3)

"Se desestabiliza muchas veces la convivencia familiar, con todos los trámites que se tienen que realizar, tanto los administrativos y los médicos. A veces la falta de medicinas, hacia desesperarse a la persona como su esposa, llegando al punto de golpearse entre ambos. Otra secuela que dejó tanto los procedimientos administrativos (beneficios) y médicos (rehabilitación) fue haber trunca el deseo de tener otro hijo". (Entrevista 4)

El tema del seguro afecta a todas las instituciones. Un entrevistado de La Marina de Guerra señala que *"El pago del seguro de vida no ha sido adecuado de acuerdo al monto de las 600 remuneraciones que correspondían calcular. El pago de la pensión se le otorgó a partir del año 1997 y no desde el hecho del acto invalidante, es decir, en el año 1984"*.

Respuesta de los afectados: la organización

En algunos casos, para enfrentar todos estos obstáculos, las familias o los afectados directos se organizaron en asociaciones diversas. Para elaborar este informe hemos contado sobre todo con la fundamental colaboración de AVIDOVIS y AVISFAIP. No es el caso de todos los afectados desde luego, pero aquellos que tuvieron la oportunidad de integrar una organización hallaron un espacio para obtener información, escucha y solidaridad. Y esto fue tanto más importante porque este tipo de víctimas no ha contado tradicionalmente con el respaldo de las ONG de Derechos Humanos⁸¹.

81 Las razones para ello son diversas. Como lo han reconocido ellos mismos, hay un fuerte prejuicio aumentado por sus propias instituciones hacia las ONG de derechos humanos. Se las ha considerado siempre "aliadas de terrorismo" y por tanto, asumen que no estarán interesadas en sus causas y no acuden a ellas. Para realizar este informe se procedió con sensibilidad atendiendo a esta realidad. Por otro lado, las ONG de derechos humanos, aunque han defendido los derechos de policías y militares desde largos años, especialmente de modo declarativo, no habían realizado proyectos ni acciones concretas más notorias sino hasta fechas recientes. El IDL por ejemplo, ha impulsado una Red denominada "Ciudadanos protegiendo ciudadanos" que vela por los derechos de los policías y militares en situación más vulnerable. La CNDHH durante el 2008, 2009 y 2010 trabajó activamente, a nivel de comunicación, incidencia y apoyo directo, especialmente con el persona afectado en su integridad en actos de servicio.

"Luego de hacer averiguaciones independientes sobre los trámites, obtuve la pensión. Acudí inclusive a un familiar para que agilice el trámite, dado que no quise saber más de la institución por los pedidos de favores sexuales de la cual fui objeto. Tiempo después cuando ya estuve más desocupada, me uní con otras personas en similar situación para informarme y ayudarnos mutuamente y reclamar los beneficios. Así se formó la idea de la Asociación de Viudas de la que formo parte".
(Entrevista 1)

"Coadyuvándose con otras viudas que estaban gestionando trámites similares. Se pasaban la voz sobre los requisitos, sobre los procedimientos o en general sobre la información relativa a la obtención de los derechos que le correspondían" (...)
"No tuvo ningún apoyo del sector ni tampoco de otros organismos, asociaciones u ONGs". (Entrevista 2 y 3)

Algunas conclusiones y recomendaciones

- El universo de normas, reglamentos y procedimientos genera cierto grado de confusión. Se han podido detectar además procedimientos y normas que definen beneficios diferenciados por ejemplo para oficiales y quienes no lo son, sin criterios técnicos de sustento.
- Es claro que tanto policías y militares, como sus familiares no se encuentran correctamente informados de los beneficios que les corresponden. Tampoco existe una atención adecuada por parte de las diversas instituciones comprometidas en el otorgamiento de los beneficios sociales
- Los afectados frecuentemente recurren a la asesoría de abogados o a las asociaciones policiales o militares para poder conocer los beneficios que corresponden por ley. En ese sentido se hace necesario que las instituciones involucradas oriente a las víctimas y sus familiares acerca de los beneficios que les corresponden.
- La calificación de los hechos iniciales tiene un efecto directo sobre los beneficios que se otorgan al personal policial y militar. Ello exige una mejor atención y diligencia en esta etapa. Las instituciones deben prestar una mayor atención a cada caso para no incurrir en errores o simples negligencias, pues estas acarrearán graves perjuicios a los afectados.
- La desidia puede tener un efecto devastador sobre el otorgamiento de los beneficios porque condena a las víctimas y familiares a recurrir a largos procesos administrativos para que sean recalificados los errores. Por ejemplo, si un hecho que amerita ser calificado como un acto de servicio es obviado por la administración, ello genera que los afectados se sometan a un trámite que durará meses. Algunas entrevistas aplicadas nos han demostrado que en ocasiones se intenta desconocer la situación de acción de armas o actos de servicio.

- En general las entrevistas aplicadas señalan alta insatisfacción de los usuarios, entre otras cosas por: la corrupción, la falta de orientación, la dilación extrema en los trámites, etc.
- Genera un perjuicio especial el tema de la evaluación inadecuada de los beneficios en el pago de seguro de vida, pues éste se realiza en base a la UIT del momento en que se expidió la norma y no en base a la UIT actualizada como ordena el Tribunal Constitucional.
- Existe un pedido por mayor fiscalización del sistema de pensiones policial militar.
- Es grave la falta de un adecuado servicio de apoyo psicológico para los afectados y los familiares de las víctimas. La ausencia institucional en los momentos de crisis es notable.
- Es sumamente preocupante que a pesar de existir un reconocimiento oficial de los problemas financieros de la Caja de Pensiones Policial y Militar hasta el momento no se realicen las reformas pertinentes, poniendo en zozobra el futuro de los pensionistas.
- Existe un trato diferenciado entre los alumnos de las Escuelas de las Fuerzas Armadas y los cadetes de la Policía Nacional debido a que a estos últimos se les reconoce prestaciones de Salud. Esta diferencia se agrava mucho más en los casos de los familiares del personal cadete de las escuelas de oficiales y suboficiales dado que carecen del reconocimiento del derecho de atención médica a diferencia con lo que sucede con la Policía Nacional.
- Existe un continuo problema en torno al otorgamiento del beneficio de combustible. Al comprenderse como un concepto no remunerativo y por ende no pensionable, se excluye su pago, generando un grave desmedro en la economía familiar ya que en las planillas del personal militar hay una diferencia notable entre la remuneración básica y los beneficios suplementarios.
- Si bien la Ley 29420 establece como monto de pago del seguro de vida la cantidad de 15 UIT, esta ley acota que el valor de la UIT se reajustará anualmente conforme al momento de la resolución que otorgó el beneficio. Este último extremo contraviene las sentencias del Tribunal Constitucional que ha establecido anteriormente que el monto de la UIT se calcula en razón del momento en que ocurre el siniestro. Considerar el valor de la UIT al momento en que se expidió la resolución representa la pérdida del valor real debido a que la UIT se reajusta en base al índice

Anual de inflación. Así, por ejemplo, del 2001 al 2009 la UIT pasó de S/. 3100 a S/. 3500; de igual manera, la UIT valorizada en 2009 será menor a la UIT que se establezcan en los años siguientes.

- Los policías y militares fallecidos por acción de armas, actos de servicios, a consecuencia o con ocasión de éstos, así como el personal que haya quedado invalido de forma absoluta y permanentemente, no pueden materializar su derecho de adjudicación de vivienda, a título gratuito en el primer caso (fallecimiento) y pagando el valor del 1% como máximo del importe en el segundo supuesto (invalidez), debido a que las instituciones competentes tales como FONAVI Y ENACE fueron liquidadas sin establecer que instituciones se encargaría de las competencias que ejercían.

Son algunas recomendaciones de los usuarios:

Fiscalización	Realizar una fiscalización concreta, mayor fiscalización
	Seguimiento a casos particulares para verificar el cumplimiento efectivo de los beneficios que las leyes otorgan.
Trato digno	Reconocimiento especial a los deudos
	Trato más humanitario de parte de la institución cuando ocurren estos hechos
	Mejore la calidad de la atención
	Que exista una mayor preocupación y reconocimiento por las personas que quedan inválidas por actos de servicio o acción de armas.
Difusión	Difusión de los derechos y beneficios.
Mejorar beneficios	Extenderles el beneficio del combustible a los descendientes del personal de la policía y militares.
	Recomienda que en el caso necesite una curación importante y el país la carezca, el personal pueda ser atendido en un hospital del extranjero.
Recursos	El Ministerio de Economía debe otorgar los créditos suplementarios para que se pueda pagar con el presupuesto disponible los beneficios que le corresponden al personal de la Marina y de las otras instituciones.
	Transporte para las evacuaciones y atenciones médicas.
	Mejores médicos, iniciando con mejores sueldos para los médicos asimilados, a efectos de captar a los mejores profesionales.



derechos humanos de **Policías y Militares**



Calle Pezet y Monel 2467 Lince
Lima, Perú
Teléfono: (511) 419-1111
www.dhperu.org
E-mail: postmast@dhperu.org